



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Prettig contact met de overheid

*Een effectieve informele aanpak van  
aanvragen, zienswijzen, klachten en  
bezwaren*

Lynn van der Velden,  
Martin Euwema,  
Caroline Koetsenruijter

---





# Inhoudsopgave

1. Resultaten pioniertraject mediationvaardigheden	3
2. Effecten in relatie tot het type zaak, de fase, de domeinen en de projecten	7
3. Succesvol werken met mediationvaardigheden	15
4. Conclusies en aanbevelingen	33



# 1. Resultaten pioniertraject mediationvaardigheden

Burgers, bedrijven en de overheid zijn jaarlijks miljoenen in uren en euro's kwijt aan bezwaar- en beroepsprocedures. De formele, juridische en hoofdzakelijk schriftelijke wijze waarop de overheid aanvraag-, zienswijze-, klacht-, bezwaar- en beroepsprocedures behandelt, sluit niet aan bij de behoefte van de burger en wordt al jaren zeer slecht gewaardeerd. De formele behandeling van bezwaar- en beroepsprocedures is door burgers als een van tien belangrijkste knelpunten in de dienstverlening van de overheid geselecteerd.

## Pro-actief en oplossingsgericht werken

Het adequaat hanteren of voorkomen van klachten en bezwaren vraagt om een pro-actieve en oplossingsgerichte houding van de overheid, zowel in haar beleid als in de houding en het gedrag van haar ambtenaren. De burger verwacht veelal persoonlijk contact, begrijpelijke communicatie en een correcte en vlotte behandeling van vragen en problemen. Dit vraagt voor veel overheidsorganisaties om een andere manier van werken. Van formeel-juridisch, naar informeel en oplossingsgericht (binnen de kaders van wet- en regelgeving) van reactief naar pro-actief en van schriftelijk naar mondeling. In geval van een informele aanpak neemt de ambtenaar snel en persoonlijk (telefonisch) contact op met de betrokken burger(s) en bespreekt met hem wat de beste behandeling van zijn aanvraag, zienswijze, klacht of bezwaar is. Daarbij past de ambtenaar mediationvaardigheden toe; die bestaan uit communicatieve vaardigheden (zoals actief luisteren, samenvatten en doorvragen) en het kunnen omgaan met de dynamieken van conflictmatige relaties vanuit een open, belangstellende en oplossingsgerichte houding.

## Resultaten eerste onderzoek

Geïnspireerd door twee projecten van de provincie Overijssel en het UWV, waarbij met behulp van mediationvaardigheden de dienstverlening rondom bezwaarprocedures is verbeterd, is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eind 2007 een landelijk onderzoek gestart naar de mogelijkheden en effecten van de inzet van

mediationvaardigheden. Initiatieven of projecten op dit vlak waren op dat moment nog schaars. De resultaten van dit eerste onderzoek zijn in maart 2008 gepubliceerd. Door het toepassen van mediationvaardigheden steeg de tevredenheid van de burger en de tevredenheid van de betrokken ambtenaren en namen de kosten voor de overheid af. Tot slot leidde de inzet van mediationvaardigheden in gemiddeld 50% van de bezwaren tot een (duurzame) oplossing met als gevolg een intrekking van het bezwaar.

## Pioniertraject

Mediationvaardigheden werden ten tijde van het verschijnen van het eerste onderzoek in maart 2008 nog maar weinig ingezet en het aantal overheidsdomeinen was ook nog beperkt. Voorts waren er weinig initiatieven in de primaire fase. Om het inzetten van mediationvaardigheden door overheidsorganisaties in zowel de primaire fase als na ontvangst van bezwaar verder te stimuleren en de mogelijkheden, effecten en verschillen binnen de verschillende overheidsdomeinen in kaart te brengen is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met initieel 26 overheidsorganisaties een pioniertraject opgezet. Van de 26 overheidsorganisaties zijn uiteindelijk 5 organisaties afgevallen. Het pioniertraject is daarom vormgegeven met 21 bestuursorganen (gemeenten, provincies, waterschappen en een ministerie) en 22 pilotprojecten. Binnen deze projecten zijn de effecten en effectiviteit van de inzet van mediationvaardigheden in 16 verschillende overheidsdomeinen in kaart gebracht. Van de 22 pioniersprojecten waren er 15 gericht op de bezwaarfase en



*De inzet van mediationvaardigheden leidt niet alleen tot een efficiëntere en effectievere overheid maar is een voorwaarde voor behoorlijk bestuur.*

7 projecten op de primaire fase. In totaal zijn 920 zaken in de bezwaarfase en 165 zaken in de primaire fase compleet gemonitord. Dit onderzoek behelst zowel een analyse van de tijdsbesteding, kosten, doorlooptijden en mate en aard van oplossingen, alsook de beleving van de betrokken burger(s) en ambtenaren van de afhandeling van de zaak. Ook is er bij aanvang van de projecten en na afloop onderzoek verricht naar de kenmerken van de projecten (zoals doel, ontwerp en visie van de organisatie) en de attitude en werkbeleving van de betrokken ambtenaren.

## Belangrijkste resultaten van het pionierstraject

- Burgers kiezen in 50%-60% van de gevallen voor een informele aanpak van hun bezwaren en trekken als gevolg daarvan hun bezwaarschrift in. In deze zaken worden daardoor géén reguliere procedures meer doorlopen. In het primaire proces kiezen burgers in 70% van de gevallen voor een informele behandeling.
- Burgers waarderen een informele behandeling van hun bezwaren gemiddeld met het rapportcijfer 7,2 en geven ook aan dat hun vertrouwen in de overheid is toegenomen. Het rapportcijfer staat in schril contrast met de landelijke waardering van de burger voor de reguliere bezwaarprocedure (gemiddeld een 4,8<sup>1</sup>) en levert een stijging van de tevredenheid van de burger op van 40%.
- De bruto doorlooptijd van bezwaarprocedures nemen in geval van een informele behandeling gemiddeld met 37% af ten opzichte van de maximale wettelijke termijn<sup>2</sup> en gemiddeld met 21% ten opzichte van de reguliere procedure.
- Ambtenaren waarderen de informele behandeling van bezwaren met een rapportcijfer van gemiddeld een 7,8. Uit metingen onder de ambtenaren die ervaring hebben opgedaan met een informele behandeling van bezwaren blijkt dat er een breed draagvlak is voor voortzetting van deze werkwijze.
- In geval van de inzet van mediationvaardigheden boekten de betrokken overheidsorganisaties in het kader van de afhandeltermijn ten opzichte van de reguliere procedure een efficiencywinst van ongeveer 26%.
- De inzet van mediationvaardigheden loont, ongeacht het domein en aard en omvang van de organisatie.
- Behoorlijk bestuur brengt met zich mee dat bestuursorganen ingeval van (potentiële) conflicten met burgers en bedrijven de mogelijkheden onderzoeken om

deze informeel te behandelen.

- Behoorlijk bestuur brengt met zich mee dat bestuursorganen de primaire fase van besluitvorming zo inrichten dat een informeel overleg met de burger mogelijk is, indien er aanwijzingen zijn dat het voorgenomen besluit tot conflicten leidt.

De inzet van mediationvaardigheden leidt niet alleen tot een efficiëntere en effectievere overheid maar is een voorwaarde voor behoorlijk bestuur. Een volledige uitrol en implementatie kan bij de overheid leiden tot structurele efficiencywinsten van ca. 55 miljoen per jaar<sup>3</sup> waarbij mogelijke besparingen op het gebied van achterwege blijvende externe hoorcommissies of vervolgpcedures niet zijn meegerekend. Wanneer het aantal klachten of bezwaren waarbij mediationvaardigheden worden toegepast wordt afgezet tegen met het totale aantal klachten en bezwaren dan blijkt dat op dit moment de inzet van mediationvaardigheden nog steeds heel beperkt is. Zo worden mediationvaardigheden bij de behandeling van nog geen 10% van het totale landelijke aantal bezwaarschriften ingezet.

## Voorwaarden voor verdere uitrol en implementatie van deze werkwijze

De effecten en effectiviteit van mediationvaardigheden hangen in belangrijke mate af van de motivatie en bekwaamheden van de betrokken ambtenaren. De motivatie en bekwaamheid van de ambtenaren is sterk afhankelijk van organisatiefactoren (zoals werkdruk en cultuur), projectmanagement (communicatie met en betrokkenheid van medewerkers), team (onderlinge steun en open klimaat om te leren), en training (adequate voorbereiding en investering in de benodigde vaardigheden). De implementatie van deze werkwijze vraagt van de organisaties en betrokken medewerkers een aanzienlijke inspanning. Het gaat om een serieuze organisatieverandering die ook de interne werkprocessen beïnvloedt. Het is daarom zaak dat principes van organisatieontwikkeling en verandermanagement worden toegepast bij de invoering van deze werkwijze zoals een duidelijke visie, politieke steun, goede projectorganisatie, selectie van gemotiveerde en bekwame projectleiders en medewerkers, facilitering in termen van tijd en scholing en een goede informatievoorziening aan alle betrokkenen.

## Landelijke coördinatie stimulatie en ondersteuning

Door het bieden van een informatie en kennisplatform, het ontwikkelen van instrumenten, het bieden van ondersteuning en het faciliteren van de uitwisseling van best practices en lessons learned konden de pioniersorganisaties sneller (in 1 jaar) zelfs nog betere resultaten bereiken dan de bestuursorganen uit het eerste landelijke onderzoek op eigen kracht in meer tijd hadden bereikt (3-5 jaar).

Op grond van de behoorlijkheidsnormen en vanuit het oogpunt van efficiency en effectiviteit is het van belang om bestuursorganen op zowel lokaal, provinciaal als landelijk niveau, verder te stimuleren om pro-actief en oplossingsgericht te werken.

Landelijke coördinatie en ondersteuning van initiatieven is van belang om zowel tot een voorspoedige brede landelijke uitrol als een zorgvuldige toepassing van de vaardigheden te komen. De coördinatie en ondersteuning dient met name gericht te zijn op (a) het stimuleren en motiveren van een informele werkwijze; (b) het bieden van een kennisplatform (uitwisseling van best practices); (c) het faciliteren van leren middels diverse tools en modules; (d) het bevorderen van kennisontwikkeling, o.a. middels onderzoek en publicaties (e) het monitoren van de effecten en borgen van de kwaliteit van een informele aanpak (o.a. rechtszekerheid en behoorlijkheid).

Het verder opvolgen van de inzet en effecten door middel van onderzoek is wenselijk om de ontwikkeling en het delen van kennis te bevorderen, professionaliteit verder te versterken en bij te dragen aan voortgaande organisatieontwikkeling.

Thema's die nader onderzoek vragen zijn onder andere:

- de mogelijkheden en effecten van invoering van een informele aanpak in het primaire proces;
- de mogelijkheden en effecten van een informele aanpak bij grote uitvoeringsorganisaties en de daarbij behorende wijze van implementatie
- de effecten op langere termijn van een informele aanpak voor zowel burgers, organisatieprocessen, als medewerkers
- de meest geschikte wijze waarop institutionalisering plaats kan vinden, zodat de nieuwe werkwijze deel gaat uitmaken van de reguliere werkprocessen.





## 2. Effecten in relatie tot het type zaak, de fase, de domeinen en de projecten

De complexiteit van een zaak binnen een bepaald overheidsdomein vertaald zich bij een informele aanpak niet alleen in de te doorlopen processtappen maar ook in de tijdsinvestering die deze stappen met zich mee brengen en in het effect of resultaat dat daarmee kan worden bereikt (bijv. op het gebied van de doorlooptijd, de tevredenheid van de burger en het aantal intrekkingen van bezwaren of zienswijzen). Daarnaast speelt ook de fase waarin mediationvaardigheden worden ingezet een rol (gaat het om de primaire fase of om de bezwaarfase). Het is daarom belangrijk dat bij het vergelijken of interpreteren van de resultaten van de pionierprojecten rekening wordt gehouden met een aantal aspecten waaronder de complexiteit van de behandelde zaken, het domein, de fase (primo of bezwaar) en de uitkomst van de informele aanpak. In dit hoofdstuk wordt allereerst nader ingegaan op de verschillen in complexiteit van zaken en domeinen. Daarna worden een aantal verschillen tussen de primaire fase en bezwaarfase besproken. Vervolgens worden de verschillen in resultaat per domein weergegeven en tot slot worden ook de verschillende in resultaat van de pionierprojecten behandeld.

### Eenvoudige en complexe zaken

Uit het pioniertraject blijkt dat het effect van de inzet van mediationvaardigheden onder meer verschilt per domein. Hoe komt het nu dat in het ene domein zaken veel langer duren dan in het andere en het oplossingspercentage verschilt naar domein? Een belangrijke reden is de complexiteit van de zaak. In dit hoofdstuk maken we daarom onderscheid in drie categorieën zaken: statisch, dynamisch en complex.

NB. Deze indeling laat onverlet dat binnen de verschillende domeinen de moeilijkheidsgraad vaak zaaks- en partij afhankelijk is.

1. **Statische zaken** gaan over problemen die zich lenen voor een 'eenvoudige' (telefonische) interventie. Er is sprake van een communicatiestoring, misverstand of behoefte aan uitleg. De wettelijke kaders zijn evident en er is vaak weinig discretionaire ruimte. Er is geen tot weinig sprake van escalatie en/of hoogopgelopen emoties.

2. **Dynamische zaken** gaan over problemen waar sprake is van een botsing van belangen of onenigheid rondom een besluit ontstaat. De wettelijke kaders kunnen verschillend worden geïnterpreteerd. Het probleem wordt niet met een telefoontje opgelost, maar partijen zijn bereid met elkaar in gesprek te gaan over het probleem en de oplossing daarvan en deze oplossing vraagt doorgaans enige creativiteit van betrokkenen.

3. **Complexe zaken** gaan over problemen die verder geëscaleerd zijn, juridisch-technisch vrij ingewikkeld zijn en/of al langer spelen. Er kan sprake zijn van derde belanghebbenden zoals burens of omwonenden. Ook kan het gaan om ingrijpende beslissingen. In deze zaken wordt informeel overleg tussen betrokkenen georganiseerd met als doel om te kijken of er oplossingsrichtingen zijn in het wederzijds belang.

Statisch	Dynamisch	Complex
geen ruimte	beperkte ruimte	veel ruimte
Fiscale Zaken	Handhaving	BWT
Openbare werken	Naheffingen	Personeelszaken
Publiekszaken	Sociale Zaken	RO
Tegemoetkoming	Subsidies	Vergunning
	Tegemoetkoming	
	Welzijn	
	Wmo	
	WWB	

### Weigering bouwvergunning: een complexe zaak?

Een stel heeft een afwijzing gehad op de aanvraag voor een bouwvergunning en dient bezwaar in. Dit bezwaar komt binnen bij een medewerker bezwaar en beroep van de gemeente. Om zeker te zijn van een goede inschatting pakt de medewerker de telefoon en belt ze met de Afdeling Bouwen en Wonen. De collega's maken een afspraak om samen het bezwaar te bespreken. Daarna belt te ambtenaar van Bezwaar en Beroep met de indiener. De indieners zouden graag een gesprek hebben met de betreffende ambtenaar.

Besloten wordt binnen twee weken een informeel overleg te organiseren bij de familie thuis. In dit gesprek wordt besloten dat de familie een nieuwe aanvraag indient voor het plaatsen van een dakopbouw. Zij geven aan het bezwaar tegen de weigering van de vergunning voor de aanbouw pas in te willen trekken wanneer er positief besloten is op de aanvraag voor de dakopbouw. Er wordt afgesproken dat het bezwaar wordt aangehouden tot er meer duidelijkheid is. Na het indienen van de nieuwe aanvraag voor de dakopbouw wordt binnen drie weken positief beslist. Hierop besluit de familie het bezwaar tegen weigering van de aanbouw in te trekken.

Kortom: bij deze zaak rondom een bouwvergunning is sprake van verschillende processtappen aan de kant van de gemeente: vooroverleg, telefooncontact, informeel overleg, afspraken rondom aanhouding en de administratieve afhandeling (waaronder de intrekking van het bezwaar).

Ter vergelijking de procesgang van mediationvaardigheden bij een bepaald soort fiscaal bezwaar

De jaarlijkse waterschapsheffing is verstuurd aan een echtpaar en op deze aanslag staat dat er in het geval van de indieners sprake is van 3 vervuilingseenheden. Zij vormen een tweepersoonshuishouden en zijn verbaasd dat het waterschap er blijkbaar vanuit gaat dat zij met zijn drieën wonen. Wanneer ze de toelichting bij de aanslag lezen zien ze dat een eenpersoonshuishouden slechts een vervuilingseenheid opgelegd krijgt. Naar analogie redeneert het stel dat zij voor een vervuilingseenheid teveel worden aangeslagen en ze dienen bezwaar in. Het bezwaar komt binnen bij de afdeling fiscaal-juridische zaken en de medewerker neemt telefonisch contact op. De bewoner geeft aan het niet te begrijpen dat er voor drie vervuilingseenheden wordt aangeslagen terwijl ze met zijn tweeën zijn. De medewerker vertelt dat alleen een eenpersoonshuishouden in aanmerking komt voor een aanslag van een vervuilingseenheid. Dit betekent dat zodra er meer dan een persoon deel uitmaakt van het huishouden automatisch opgeschaald wordt naar drie vervuilingseenheden. Het aantal vervuilingseenheden is afgestemd op de gemiddelde woningbezetting van drie personen. De medewerker vraagt wat nu verder de beste aanpak is van het bezwaar. Meneer geeft aan dat het voor hem wel duidelijk is en hij besluit het bezwaar in te trekken. De medewerker spreekt af dat hij een intrekkingsverklaring toestuurde. Binnen een week wordt deze geretourneerd en is de bezwaarprocedure tot een einde gekomen.

Kortom: bij deze zaak rondom een fiscale vervuilingseenheden is sprake van een beperkt aantal processtappen aan de kant van het waterschap: telefonisch contact en de administratieve afhandeling van (de intrekking van) het bezwaar.

De complexiteit en het aantal processtappen brengen een verschil in tijdsinvestering in het persoonlijk contact met de burger met zich mee. Dit is per domein nader uiteengezet in onderstaande tabel.

**Tabel Tijdsbesteding naar afhandeltijd en burgercontact per domein**

Domein		Aantal zaken (n=1095)	Afhandeltijd (in uren)	Burger contact (in uren)
1	BWT	82	6,16	1,85
2	Fiscale Zaken	58	0,58	0,2
3	Handhaving	62	6,93	1,26
4	Openbare Werken	17	9,43	3,3
5	Personeelszaken	24	8,11	0,89
6	Publiekszaken	31	9,1	0,81
7	RO (alg)	86	10,53	2,28
8	Sociale Zaken	36	3,96	1,36
9	Subsidies	116	4,03	0,94
10	Tegemoetkoming	132	2,03	0,37
11	Vergunning	130	5,49	1,28
12	Welzijn	22	2,93	1,23
13	WMO	150	3,4	1,12
14	WWB	121	4,11	1,4
15	Overig <sup>4</sup>	28	n.v.t	n.v.t

Uit de tabel blijkt dat er sprake van aanzienlijke verschillen in de afhandeltijd en de tijd die feitelijk aan contact met de burger wordt besteed. Een proactieve aanpak werkt maar vraagt om specifieke vormen, methoden en processen per domein. Dit impliceert ook voor overheidsorganisaties die deze methode inzetten binnen de verschillende domeinen, dat de betreffende medewerkers voldoende autonomie hebben om het proces zo aan te pakken als nodig is. In hoofdstuk 3 wordt dit aspect verder uitgewerkt.

## Primaire fase of bezwaarfase?

In zowel de primaire fase als in de bezwaarfase leidt de inzet van mediationvaardigheden tot positieve resultaten. Er zijn echter ook verschillen. Gegeven het feit dat het aantal gemonitorde zaken in de primaire fase (165) behoorlijk verschilt met het aantal zaken dat in de bezwaarfase is gemonitord (930) en het aantal domeinen in de primaire fase veel beperkter dan het aantal domeinen in de bezwaarfase, is het niet goed mogelijk om de verschillen in uitkomst precies te duiden. Met enige terughoudendheid willen wij toch een aantal verschillen tussen de primaire fase en bezwaarfase belichten die mogelijk effect zouden kunnen hebben op de mogelijkheden en uitkomsten in beide fasen. Aansluitend geven wij een aantal verschillen in uitkomsten weer.

## Verschillen tussen primo en bezwaar

### Verschil in beslistermijnen

Een voordeel van het inzetten van mediationvaardigheden in de bezwaarfase hangt samen met het feit dat de beslistermijnen in die fase ruimer zijn en het opschorten en verdagen van de beslistermijn eenvoudiger is dan in de primaire fase. De ruimere termijnen en verlengingsmogelijkheden bieden in de bezwaarfase daarmee meer ruimte voor informeel overleg. Indien een bestuursorgaan een onafhankelijke bezwarencommissie heeft ingesteld, geldt ingevolge artikel 7:10 Awb (sinds 1 oktober 2009) een beslistermijn van 12 weken. Tot 1 januari 2009 was deze beslistermijn 10 weken. Is er geen onafhankelijke bezwarencommissie ingesteld, dan geldt een beslistermijn van zes weken. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste 6 weken verdagen. Tot 1 oktober 2009 kon voor ten hoogste 4 weken verdaagd worden. Verder uitstel is mogelijk als alle belanghebbenden daarmee instemmen, dan wel de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad. Het effect van het verschil in beslistermijnen op de mogelijkheden van een informele aanpak in het primaire proces dient met de verdere ontwikkeling van de inzet van mediationvaardigheden in deze fase nader onderzocht te worden.

### ‘Rijpheid’ van de conflictsituatie

Wanneer er nog geen definitief primair besluit genomen is en partijen aan het begin staan van een potentiële conflictsituatie zou het zo kunnen zijn dat de bereidheid om te zoeken naar oplossingen in het wederzijds belang minder groot is. De feiten en belangen zijn minder uitgekristalliseerd dan een fase later wanneer een bepaald negatief besluit concreet op tafel ligt. Kortom: het uitgangspunt kan verschillen. Verkeren partijen nog in de besluitvormende fase met elkaar of ligt er al een besluit op tafel dat wordt afgesloten met een rechtsbeschermingsclausule? De kosten/batenanalyse van betrokken partijen zou beïnvloed kunnen worden door het kader, de grondslag van het besluit: wat ligt er nu en wat betekend dat? Wat is echt belangrijk? Wat is de beste aanpak van het probleem? Wat kan er wel? Op grond van de huidige resultaten en omvang van het aantal projecten in de primaire fase is dit echter nog onvoldoende duidelijk. Aan de hand van de verdere ontwikkeling van de inzet van mediationvaardigheden in primo zou dit nader onderzocht kunnen worden.

### ‘Dubbelrol’ voor de ambtenaar in primo

Uitzonderingen daargelaten is in het primaire proces doorgaans sprake van een dubbelrol voor de ambtenaar: de

vakambtenaar begeleidt het proces en is inhoudelijk verantwoordelijk. Dit is een belangrijk verschil met de inzet van mediationvaardigheden bij de bezwaarbehandeling. In de bezwaarfase is immers sprake van gescheiden rollen; de ambtenaar van Juridische Zaken/de afdeling bezwaar & beroep begeleidt het proces en richt zich op communicatieherstel terwijl de vakambtenaar de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor zijn rekening neemt. De vakambtenaar moet bij de inzet van mediationvaardigheden in primo dus twee rollen combineren. Als vakspecialist denkt hij ‘out of de box’ met de burger mee over wat er wel mogelijk is (binnen de kaders van wet- en regelgeving) en tegelijkertijd begeleidt hij het proces en richt hij zich op het communicatieherstel met de betrokken burger. Het zou zo kunnen zijn dat het vervullen van deze dubbelrol effect heeft op de resultaten die op deze wijze bereikt kunnen worden. Ook dit aspect dient aan de hand van de verdere ontwikkeling van de inzet van mediationvaardigheden in primo nader onderzocht te worden.

### Kennis en ervaring

In vergelijking tot de primaire fase is er veel meer kennis en ervaring omtrent het werken met mediationvaardigheden in de bezwaarfase. In 2003 zijn het UWV en de provincie Overijssel gestart met de eerste twee pilotprojecten waarbij mediationvaardigheden in de bezwaarfase werden ingezet. De inzet van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de verdere uitrol en toepassing van mediationvaardigheden in de publieke dienstverlening hebben de afgelopen twee jaar geleid een behoorlijke groei en evolutie. De eerste pioniers hebben gediend als inspirator voor vele anderen.

De ervaringen, kennis en kunde opgedaan in eerdere projecten bleek goed overdraagbaar naar dit pioniertraject. Ontwikkelde instrumenten en kennis op het gebied van het opstarten van een eigen project, de begeleiding, intervisie en coaching, het organiseren van draagvlak en de benodigde vaardigheden konden door nieuwe starters gebruikt worden. Daarnaast gaven de goede resultaten van de eerste pioniers<sup>5</sup> zelfvertrouwen en versterken het besef van nut en noodzaak.

In 2008/2009 zijn pioniers voor het eerst ook gestart met het inzetten van mediationvaardigheden in het primaire proces (de helft van de ‘primaire’ pioniers had al wel een succesvol project in de bezwaarfase verwezenlijkt). Daarbij is niet zozeer de afdeling juridische zaken aan zet, maar de behandelend ambtenaar van de vakafdeling en een aanvrager/indiener en eventuele derde belanghebbenden. De verwachting is – ook bij de betrokken pioniers – dat in het primaire proces verdere progressie mogelijk is. Deze verwachting is mede gebaseerd op het beeld dat de eerste

pioniers bij bezwaarbehandeling zoals UWV en de provincie Overijssel hebben laten zien: naarmate er meer ervaring is opgedaan met het inzetten van mediationvaardigheden verbeteren de resultaten en nemen de successen toe.

## Uitkomst informele aanpak bezwaarfase en primaire fase

Uitkomst informele aanpak bezwaarfase & primaire fase		Aantal	%
1. Alsnog reguliere (formele) procedure		368 zaken	34%
2. Informele aanpak	Acceptatie besluit; luisterend oor, toelichting & uitleg	328 zaken	30%
	Herziening/aanpassing besluit	169 zaken	15%
	Creatieve oplossing	121 zaken	11%
	Type oplossing onbekend	109 zaken	10%
<b>Totaal</b>		<b>1095 zaken</b>	<b>100%</b>

## Waar start je; in primo of bezwaar?

Waar te beginnen met nieuwe projecten in het kader van een informele aanpak? Zoals uit de vorige hoofdstukken blijkt zijn zowel de primaire fase als de bezwaarfase bijzonder geschikt om aan de slag te gaan met het inzetten van mediationvaardigheden. De vraag is echter waar binnen de betreffende organisatie draagvlak, intrinsieke motivatie en behoefte bestaat om met deze manier van werken aan de slag te gaan. Wanneer er bij een afdeling Wmo een krachtige potentiële projectleider voorhanden is en enthousiaste casemanagers werken die dienstverlening hoog in het vaandel hebben staan is de optelsom snel gemaakt. Het verdient aanbeveling te onderzoeken waar bereidheid, ruimte en nut en noodzaak bestaan om met de informele aanpak aan de slag te gaan en dat als uitgangspunt te nemen bij het opstarten en implementeren. Uiteraard kunnen de getoonde resultaten dienen als inspiratiebron. Het verdient echter wel de voorkeur dichtbij de ontwikkeling en stand van de eigen organisatie te blijven en dat als leidraad te hanteren.

*Wat is de beste aanpak van het probleem? Wat kan er wel?*



## Werken met mediationvaardigheden in verschillende domeinen

Is een pro-actieve aanpak van (potentiële) bezwaren mogelijk in verschillende domeinen? Op basis van het eerste landelijke onderzoek onder vijf verschillende overheidsorganisaties<sup>6</sup> was de voorlopige conclusie, dat er geen reden was om op voorhand aan te nemen dat er domeinen zijn waarin een informele aanpak niet

zou werken. Dit is in het pionierstraject nader onderzocht. Daarom is een breed scala van domeinen geselecteerd. De belangrijkste oplossingen zijn weergegeven in onderstaande tabel. Via statistische toetsing<sup>7</sup> is nagegaan of er sprake is van betekenisvolle verschillen tussen de domeinen. Dit blijkt inderdaad het geval te zijn.

Tabel Uitkomst informele aanpak bezwaarfase en primaire fase per domein

Domein	Aantal zaken met oplossing	Luisterend oor, toelichting & uitleg	Herziening/aanpassing (voorgenomen) Besluit	Creatieve Oplossing	Anders/onbekend
1. BWT	50	24%	22%	52%	2%
2. Fiscale zaken	55	80%	14%	0%	6%
3. Handhaving	40	61%	14%	21%	4%
4. Openbare Werken	16	31%	8%	62%	0%
5. Rechts-positionele-zaken	14	50%	17%	33%	0%
6. Publiekszaken	25	57%	29%	14%	0%
7. RO (alg)	52	21%	33%	46%	0%
8. Sociale Zaken	27	23%	35%	35%	7%
9. Subsidies	87	49%	43%	8%	0%
10. Tegemoet-koming	35	50%	39%	11%	0%
11. Vergunning	81	41%	15%	41%	3%
12. Welzijn	21	60%	30%	5%	5%
13. Wmo	110	66%	21%	12%	1%
14. WWB	98	44%	48%	6%	2%
15. Overig <sup>8</sup>	16	-	-	-	-
<b>Totaal</b>	<b>727</b>				

In de tabel is het aantal zaken opgenomen dat binnen de verschillende domeinen via een informele aanpak is opgelost. Daarbij is ook het percentage voor ieder type oplossing aangegeven. We zien dat in geval van Fiscale zaken 80% van de oplossingen bestaat uit 'informatie en

aandacht', dat wil zeggen een heldere uitleg, het bieden van een luisterend oor en het tonen van begrip voor de burger. Ook bij Welzijn (60%), Wmo (66%) Handhaving (61%) en Publiekszaken (57%) is het grootste deel van de oplossingen bereikt via een heldere uitleg, het bieden van een luisterend

oor en het tonen van begrip voor de burger. Herziening van besluiten komt veel voor bij WWB (48%), subsidies (43%), tegemoetkomingen (39%) en Sociale Zaken (33%). Creatieve oplossingen worden vooral bereikt in de openbare ruimte, zoals bij Openbare werken (62%), Bouw en Woning Toezicht (52%), RO (46%), en vergunningen in het algemeen (41%). Verschilt de waardering van deze oplossingen per domein? Dit is, gezien het beperkt aantal zaken binnen veel van de domeinen, niet met zekerheid te zeggen. In de tabel is aangegeven welke vorm van oplossing in dit domein het meest door de burger wordt gewaardeerd. Daarbij zijn duidelijke verschillen per domein waar te nemen. Een luisterend oor, informatie en begrip wordt het meest gewaardeerd in WWB zaken, Integratieve oplossingen worden vooral bij Openbare werken hoog gewaardeerd, terwijl herzieningen bij een aantal andere domeinen het meest tot tevredenheid van de burger leiden.

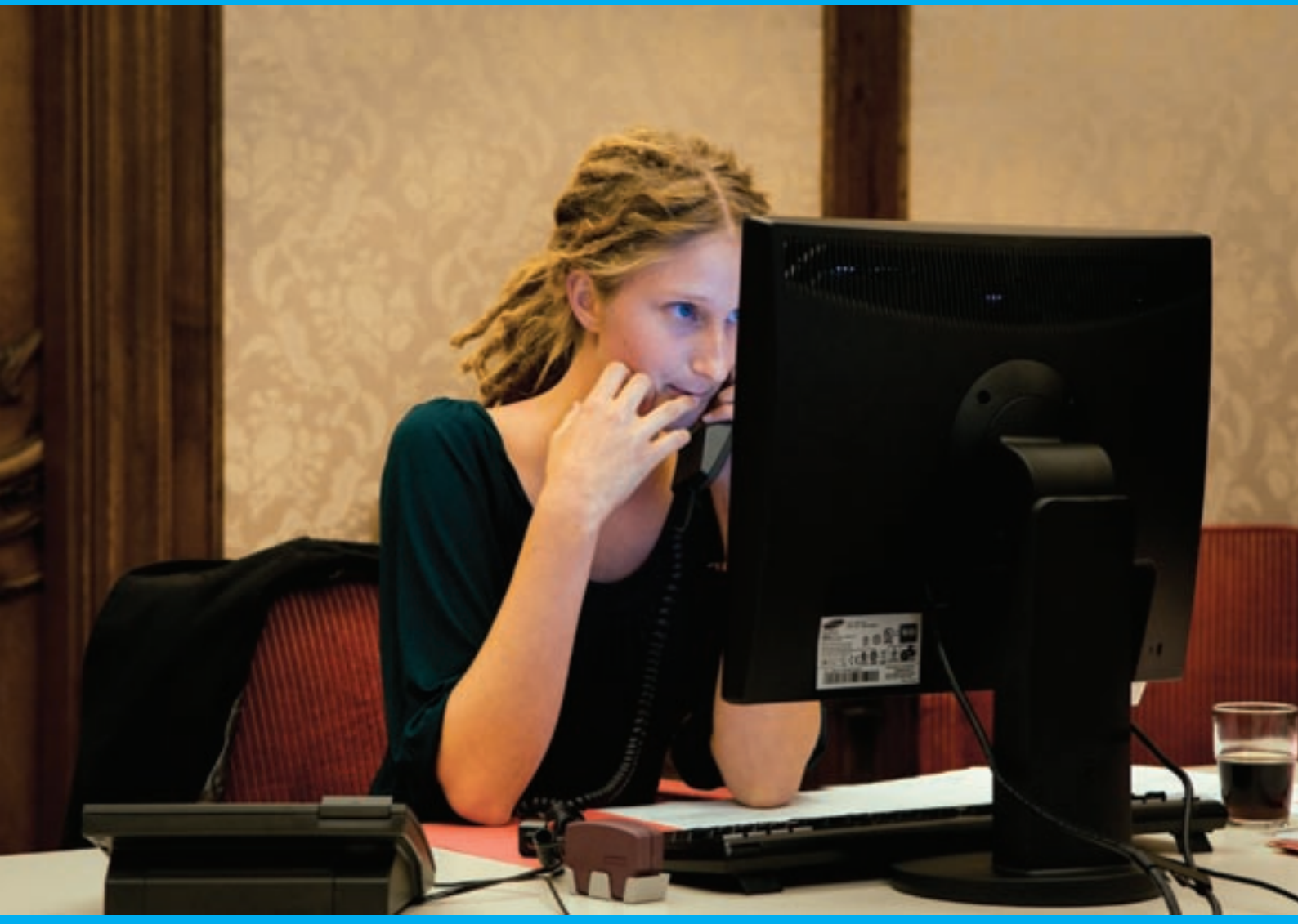
## Verschillen in succes tussen de pionierprojecten

Het algemene beeld van de door de pioniers behaalde resultaten is positief. Toch zijn er ook belangrijke verschillen tussen de pioniers. Zoals wij in de hiervoor gaande paragrafen hebben behandeld kunnen verschillen in effect en resultaat samenhangen met de complexiteit van de zaak, het domein, de fase (primo of bezwaar) en de uitkomst. Daarmee zijn echter niet alle verschillen in resultaat tussen de pioniers verklaarbaar.

*Is een pro-actieve  
aanpak van (potentiële)  
bezwaren mogelijk in  
verschillende domeinen?*

## Samenvatting en conclusies

De complexiteit van een zaak binnen een bepaald overheidsdomein vertaalt zich bij een informele aanpak niet alleen in de te doorlopen processtappen maar ook in de tijdsinvestering die deze stappen met zich mee brengen en in het effect of resultaat dat daarmee kan worden bereikt. Daarnaast speelt ook de fase waarin mediationvaardigheden worden ingezet een rol. Bij het vergelijken of interpreteren van de resultaten van de pionierprojecten is het daarom belangrijk dat rekening wordt gehouden met een aantal aspecten waaronder de complexiteit van de behandelde zaken, het domein, de fase en de uitkomst van de informele aanpak. Hoewel de door de pioniers behaalde resultaten positief zijn vallen ook belangrijke verschillen tussen de pioniers op die hiermee niet allemaal verklaard kunnen worden. In het volgende hoofdstuk wordt daarom nog nader ingaan op de factoren die aantoonbaar van invloed zijn op het realiseren van succesvolle resultaten.



### 3. Succesvol werken met mediationvaardigheden

#### Conditie voor succesvol veranderen

Een informele aanpak van klacht- en bezwaarprocedures door het inzetten van mediationvaardigheden betekent voor de meeste organisaties een ingrijpende verandering. Het succes van deze verandering hangt af van meerdere factoren<sup>9</sup>: bijvoorbeeld het beleid van de overheidsorganisatie, het projectontwerp, de kwaliteiten en

beschikbaarheid van de projectleider en van de wijze waarop de verandering wordt vormgegeven en ingevoerd. Gebaseerd op de eerdere projectervaringen<sup>10</sup> en veranderkundige theorieën,<sup>11</sup> is gedurende het pioniertraject de betekenis van onderstaande vijf hoofdkenmerken systematisch nagegaan.

#### Vijf hoofdfactoren die van invloed zijn op het succes van werken met mediationvaardigheden

Organisatie	→	
Project	→	
Verandermanagement	→	Succesvolle realisatie
Projectleider	→	
Medewerkers	→	

Elk pionierproject is gedurende de onderzoeksfase op de hiervoor genoemde vijf factoren gevolgd. In eerste instantie met behulp van een intake, tussentijdse metingen en gesprekken met projectleiders en teamleden. Vervolgens zijn de vijf hoofdfactoren nader onderzocht met behulp van vragenlijsten die aan de projectleiders en teamleden zijn voorgelegd (zie hoofdstuk 2 en bijlage 1 voor de methodologie).

De uitkomsten zijn gerelateerd aan de volgende resultaten uit het pioniertraject:<sup>12</sup>

1. de tevredenheid van de burger

2. de tevredenheid van de ambtenaar & de motivatie en het commitment van de ambtenaar om met de inzet van mediationvaardigheden te werken
3. de doorlooptijd
4. het aantal intrekkingen van bezwaren

Met behulp van deze analyses wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan op de factoren die van invloed zijn op de tevredenheid van de burger, de motivatie en het commitment van de betrokken ambtenaar en tot slot op de doorlooptijd en het aantal intrekkingen van bezwaren.

## Wat bepaalt de tevredenheid van de burger?

Eén van de belangrijkste doelstellingen van de projecten was voor vrijwel alle pioniers het vergroten van de kwaliteit van de overheidsdienstverlening. In het kader van de klacht- en bezwaarprocedures wordt de kwaliteit van de overheidsdienstverlening onder andere beoordeeld aan hand van de tevredenheid van de burger over deze procedures. Zoals weergegeven in hoofdstuk 1 worden klacht- en bezwaarprocedures in het kader van de waardering voor de overheidsdienstverlening op het gebied van 55 levensgebeurtenissen als het slechtst gewaardeerd met een 4,8 gemiddeld<sup>13</sup> en zijn deze procedures door burgers aangemerkt als één van de tien belangrijkste knelpunten in de overheidsdienstverlening.

In deze paragraaf worden de volgende vragen behandeld:

1. Welke factoren dragen in het geval van een informele aanpak bij aan de tevredenheid van de burger?
2. In hoeverre is de uitkomst van een informele procedure van invloed op de tevredenheid van de burger?

In onderstaande tabel worden de belangrijkste factoren weergegeven die positief of negatief bijdragen aan tevredenheid van de burger gedurende het primaire proces en gedurende de bezwaarfase. Voor alle tabellen geldt dat alleen factoren worden gepresenteerd die op basis van statistische toetsing significante relaties hebben. Ook is van belang op te merken dat deze metingen onafhankelijk van elkaar zijn uitgevoerd. De uitkomsten van de nulmeting bij de deelnemende ambtenaren zijn gerelateerd aan de

---

## Factoren die van invloed zijn op de tevredenheid van de burger

**Tabel Factoren die van invloed zijn op de tevredenheid van burger(s)**

<b>Organisatie:</b>	<b>-.45</b>	<b>werkdruk van de medewerkers</b>
<b>Verandermanagement:</b>	<b>+.37</b>	medewerkers tevreden over verandermanagement
<b>Medewerker:</b>	<b>+.39</b>	mediationvaardigheden dragen bij aan kwaliteit werk
	<b>+.22</b>	motivatie van medewerker
	<b>+.47</b>	medewerker is in staat perspectief burger te nemen
	<b>+.21</b>	medewerker voelt zich competent om conflicten op te lossen
<b>Case:</b>	<b>-.22</b>	<b>tijdsbesteding burger</b>

De waarden in de tabel zijn beta-waarden. Deze kunnen variëren van -1 tot 1. Naarmate de waarde groter is, is het verband sterker. Een negatieve waarde betekent een negatief verband en is in rood weergegeven. Alle waarden zijn significant ( $p < .05$ ).



*De tevredenheid van burgers over de behandeling van hun zaak wordt in de eerste plaats negatief beïnvloed door de ervaren werkdruk van de ambtenaar.*

tevredenheid van de burgers met de behandeling van hun zaak, etc. Zo zien we in tabel 5.1 dat de werkdruk van de medewerkers gemeten bij aanvang van het project direct en negatief van invloed is op de tevredenheid van de burger over de behandeling van diens zaak.

Uit tabel 5.1 volgt dat de tevredenheid van burgers over de behandeling van hun zaak, in de eerste plaats negatief beïnvloed wordt door de ervaren werkdruk van de ambtenaar. Ook is de burger minder tevreden, naarmate hij of zij zelf meer tijd besteedt aan de afhandeling van de zaak. In onderstaand kader wordt hierop nader ingegaan. De tevredenheid van de burger hangt verder sterk samen met de attitude en motivatie van de medewerker. Indien de medewerker die de zaak behandelt gemotiveerd is, zich competent voelt, in staat is het perspectief van de burger te nemen en van mening is dat de informele aanpak bijdraagt aan de kwaliteit van het werk, is de tevredenheid van de burger groter. Voorts zien we dat ook de tevredenheid van de medewerker over het verandermanagement in het kader van de informele aanpak direct samenhangt met de tevredenheid van de burger over de behandeling van diens zaak.

#### **Vlotte afhandeling & tevredenheid burger**

De tevredenheid van de burger blijkt mede afhankelijk van de tijd die de ambtenaar aan de zaak besteedt. Hoe minder tijd, hoe groter de tevredenheid. Dit lijkt tegenstrijdig. Immers: zorgvuldige aandacht, tijd nemen om goed naar de burger te luisteren en het probleem goed in beeld te krijgen, zijn essentiële kenmerken van een informele, pro-actieve en oplossingsgerichte aanpak. Er is daarom nader onderzoek uitgevoerd. Daaruit blijkt dat langere afhandeltijd hand in hand gaat met een grotere tijdsinvestering van de burger. Deze zaken leiden ook minder vaak tot een oplossing. De afhandeltijd door de overheid is niet gerelateerd aan de waardering van de burger voor de kwaliteit van bejegening en respectvolle behandeling. Wel resulteert een langere afhandeltijd - en in het bijzonder de tijd die de burger kwijt is aan de behandeling - in een lager rapportcijfer van de burger, minder vertrouwen in de uitkomst, een lagere tevredenheid met de uitkomst en minder behoefte aan contact in de toekomst. Dit in het bijzonder bij zaken waar geen oplossing is bereikt. Deze resultaten benadrukken dat wanneer de kans op een oplossing via de informele aanpak heel beperkt is, het van belang is om dit tijdig te signaleren en bespreken. Dit kan voor beide partijen tijdverlies en teleurstelling vanwege een te lang informeel proces voorkomen.

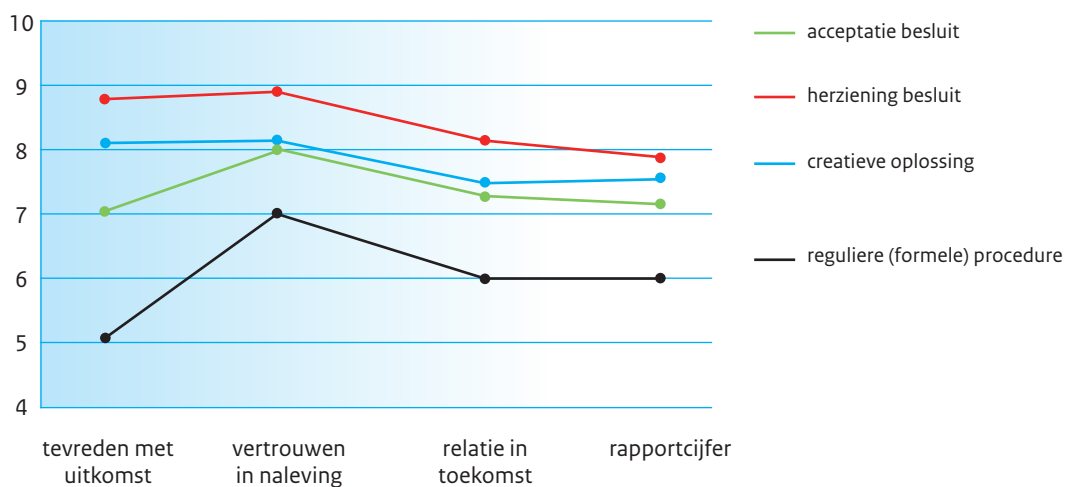
## De uitkomst van een informele aanpak en de tevredenheid van de burger

Naast de in voorgaande paragraaf genoemde factoren volgt uit onderzoek dat de tevredenheid van burgers n.a.v klacht- of bezwaarprocedures overeenkomstig de relevante rechtvaardigheidstheorieën,<sup>14</sup> weliswaar deels bepaalt wordt door de uitkomst van de procedure maar daarnaast in belangrijke mate samenhangt met de vraag of de burger deze procedure als rechtvaardig beoordeeld.<sup>15</sup> In deze paragraaf worden de uitkomsten van het pioniertraject gerelateerd aan de tevredenheid van de burger. Besproken wordt in welke mate een informele aanpak met behulp van mediationvaardigheden aansluit op de wensen en behoeften van de burger tijdens deze procedures en

daarmee ook bijdraagt aan een grotere tevredenheid van de burger over deze procedures.

Kort samengevat wordt in hoofdstuk 4 wat betreft de informele aanpak onderscheid gemaakt tussen de volgende uitkomsten:

1. acceptatie van het besluit na het bieden van een luisterend oor en het geven van een toelichting of uitleg
2. herziening of aanpassing van het (voorgenomen) besluit
3. een creatieve oplossing
4. voortzetting van de behandeling van de zaak via de reguliere (formele) Awb-procedure



Bovenstaande figuur geeft de waardering van de burger weer op vier aspecten: tevredenheid met de uitkomst, vertrouwen in de naleving, contact in de toekomst en een rapportcijfer. De figuur laat zien dat op alle vier punten ingeval van herziening of aanpassing van het besluit de burger het meest positief is. Bij het bieden van een luisterend oor, tonen van begrip en geven van informatie en uitleg is deze tevredenheid duidelijk minder. Begrijpelijk, omdat deze categorie immers ook gevallen omvat waarbij de burger een voor hem of haar negatief of ongunstig

besluit accepteert. Ingeval van een creatieve oplossing is de burger eveneens zeer positief, maar duidelijk minder dan ingeval van een herziening of aanpassing van het besluit. Ook is zichtbaar dat de burger, wanneer gekozen wordt voor voortzetting van zijn of haar zaak via de reguliere (formele) procedure, duidelijk ontevredener is over de uitkomst en ook op de andere punten minder tevreden is. Het rapportcijfer is echter ook in die gevallen duidelijk hoger dan de gemiddelde waardering voor de reguliere –formele– procedure (een 4,8).

**Tabel Factoren die van invloed zijn op de tevredenheid van burger(s)**

Uitkomst	Tevreden met de uitkomst	Vertrouwen in naleving	Relatie in de toekomst	Rapportcijfer
Acceptatie van het besluit	7,1	8,1	7,3	7,2
Herziening of aanpassing van het besluit	8,8	8,9	8,2	7,9
Creatieve oplossing	8,2	8,2	7,6	7,6
Door naar reguliere (formele) procedure	5,1	7	6	6

### Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

In het kader van de derde evaluatie van de Awb is onderzoek gedaan naar de ervaringen van burgers met (rechts) procedures gedurende onder andere de primaire fase en bezwaarfase.<sup>16</sup> Daarbij is gekeken naar de uitgangspunten van de Awb, relevante rechtvaardigheidstheorieën uit de psychologie en naar eerder relevant empirisch onderzoek. Op grond van onderzoek in het kader van de procedurele en distributieve rechtvaardigheidstheorieën en varianten daarop bestaat inzicht in de factoren die, naar gelang van het stadium van de procedure waarop ze betrekking hebben, van invloed zijn op ervaringen van burgers. Een analyse van het beschikbare empirische onderzoek bevestigt in grote lijnen de uitkomsten die gedestilleerd waren uit de algemene theorieën.

Ongeacht de uitkomst van een primair proces of een bezwaarprocedure blijken de volgende punten het belangrijkste voor een positieve of negatieve ervaring van burgers:

- Burgers willen werkelijk gehoord worden en hun eigen verhaal kunnen doen (voice). Zij willen hun argumenten naar voren kunnen brengen ten overstaan van een luisterende bezwaarinstantie of rechter.
- Burgers willen invloed uit kunnen oefenen op het verloop van de procedure (procescontrole), bijvoorbeeld door bewijs in te brengen en argumenten aan te dragen.
- Burgers willen geïnformeerd worden over de procedure en de procedurestappen en over de redenen op grond waarvan de uiteindelijke beslissing is genomen (motivering).
- Burgers willen correct en met respect bejegend worden (eerlijkheid, openheid en beleefdheid).

Uit empirisch onderzoek naar de wensen en behoeften van burgers gedurende de primaire- en bezwaarfase volgt

bovendien dat onderstaande invulling van de hiervoor opgesomde vier factoren van belang wordt geacht:<sup>17</sup>

#### A. De primaire fase:

Onderzoeken naar de klanttevredenheid van burgers en benchmarking laten zien dat burgers in de primaire fase ondersteuning en vooroverleg, duidelijke informatie en voorlichting, de doorlooptijd, de inzichtelijkheid van de procedure, de bejegening in de front-office en tot slot de betrouwbaarheid, de deskundigheid en het inlevingsvermogen van de ambtenaar belangrijke factoren vinden.

#### B. De bezwaarfase:

Uit onderzoek onder bezwaarmakers<sup>18</sup> blijken voor burgers tijdens de bezwaarprocedure de volgende factoren van belang: het goed naar voren kunnen brengen van de eigen standpunten, serieus genomen worden en de deskundigheid van beslissers. Daarnaast worden een uitleg van de procedure en inzichtelijkheid in de procedure als belangrijke aspecten genoemd. Deelaspecten die voor burgers van belang zijn voor een positief oordeel in de bezwaar- en beroepsprocedure zijn: een snelle afhandeling, duidelijke informatievoorziening en een op de klant gerichte aanpak.

### Resultaten pioniertraject in relatie tot derde evaluatie Awb

Overeenkomstig eerder onderzoek<sup>19</sup> blijkt uit het pioniertraject dat ook in geval van een informele aanpak de uitkomst van de procedure in belangrijke mate bijdraagt aan de tevredenheid van de betrokken burger (distributieve rechtvaardigheid). Daarnaast sluiten de uitkomsten van de informele aanpak, als weergegeven in figuur 7.2, aan bij de theorieën en onderzoeken op het gebied van de procedurele rechtvaardigheid en het

onderzoek naar Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger in het kader van de derde evaluatie van de Awb.<sup>20</sup> Hoewel de formele bezwarenprocedure in de Awb omgeven is met een aantal belangrijke processuele waarborgen zoals informatievoorziening en hoor en wederhoor, blijkt uit het pioniertraject dat in het overgrote deel van de zaken de voorkeur van de burger en de betrokken ambtenaar uitgaat naar snel en persoonlijk contact en een informele behandeling van de aanvraag, zienswijze, klacht of het bezwaar.<sup>22</sup> Zelfs in die gevallen waarbij de burger na dit eerste persoonlijke contact besluit om zijn of haar zaak voort te zetten via de reguliere (formele) procedure is de waardering van de burger voor deze behandeling hoger dan wanneer zijn zaak alleen via de reguliere (formele) procedure wordt behandeld. Deze uitkomsten sluiten tot slot aan op de conclusie dat juist bij negatieve beslissingen de betekenis van een behoorlijke behandeling voor de burger groot is en eerder zal leiden tot de aanvaarding van een negatieve beslissing.<sup>23</sup> Een informele procedure met de inzet van mediationvaardigheden beantwoordt eerder aan de kenmerken van procedurele rechtvaardigheid dan de

reguliere (formele) Awb-procedures. Ingeval van een informele aanpak is immers aandacht en ruimte voor alle van de in de vorige paragraaf genoemde vier factoren die in het kader van de derde evaluatie van de Awb zijn geïdentificeerd als het belangrijkste voor een positieve of negatieve ervaring van burgers. Dit komt ook tot uitdrukking in het verschil in waardering van de burger voor deze twee procedures.<sup>24</sup>

## Wat bepaalt het commitment van de ambtenaar?

Pionierprojecten dragen niet voor niets deze naam. Het zijn vernieuwingsinitiatieven en om deze verder voort te zetten is het essentieel dat de ambtenaren die ermee werken zich committeren aan deze manier van werken. Voor het onderzoek is het commitment van de ambtenaren aan het einde van de onderzoeksperiode gerelateerd aan de beleving bij de aanvang van het project.

**Tabel Factoren die van invloed zijn op het commitment van de ambtenaar**

<b>Organisatie:</b>	+ .33	autonomie van de medewerker
	+ .26	goede interdepartementale relaties
	-.27	vooroordelen over andere afdelingen
	-.41	emotionele belasting door het werk
<b>Verandermanagement:</b>	+ .38	heldere doelstellingen over project
	+ .48	goede communicatie over project
	+ .53	kwaliteit van het veranderingsmanagement
	+ .28	participatie in de verandering
<b>Projectleider:</b>	+ .34	effectiviteit van de projectleider
	+ .36	procedurele rechtvaardigheid van projectleider
<b>Medewerker:</b>	+ .35	positieve attitude ten aanzien van conflict
	+ .37	probleemoplossende conflictstijl medewerker
	+ .39	gevoel competent en vaardig te zijn
	+ .37	gevoel invloed op collega's en burgers uit te kunnen oefenen
	+ .49	initiatiefrijk (bereid collega's te helpen)
	+ .31	opvatting dat het project zinvol is
	-.24	weerstand tegen de verandering

De waarden in de tabel zijn correlatiecoëfficiënten. Deze kunnen variëren van -1 tot 1. Naarmate de waarde groter is, is het verband sterker. Een negatieve waarde betekent een negatief verband en is in rood weergegeven. Alle waarden zijn significant ( $p < .05$ ).

## Goede interdepartementale verhoudingen dragen bij aan het commitment van de ambtenaar.

Naastgelegen tabel toont kort samengevat de belangrijkste voorspellers van het commitment van de ambtenaar aan het einde van de onderzoeksperiode. Het commitment van de ambtenaar is afhankelijk van de opvattingen en ervaringen bij aanvang van het project. In de eerste plaats zien we dat autonomie een belangrijke rol speelt. Indien de medewerker regelruimte heeft in het werk, zal het commitment groter zijn. Emotionele belasting in het werk daarentegen heeft juist een negatieve invloed. Dit kan bijvoorbeeld worden veroorzaakt door voortdurend ontevreden burgers. Goede interdepartementale verhoudingen dragen bij aan het commitment van de ambtenaar. Dit is begrijpelijk, gezien de noodzaak tot samenwerking met andere afdelingen die het werken met mediationvaardigheden vraagt. Negatieve beelden en vooroordelen over andere afdelingen werkt dan weer belemmerend.

### Autonomie van de ambtenaar

Zoals in voorgaande tabel al werd aangegeven is de autonomie van de ambtenaar een belangrijke conditie voor succes. Onder autonomie, ook wel regelruimte genoemd, wordt in de eerste plaats bedoeld op de ruimte die de ambtenaar ervaart aangaande de planning en organisatie van het werk. Dit betekent bijvoorbeeld de vrijheid voor de ambtenaar om zelf te bepalen wanneer hij welke zaak afhandelt, hoeveel tijd hiervoor ingepland wordt en welke prioriteit aan welke werkzaamheden wordt gegeven. Een tweede aspect van autonomie betreft de werkwijze, of werkuitvoering. Naarmate de ambtenaar meer ruimte heeft om zelf te bepalen hoe bepaalde taken worden uitgevoerd, is er sprake van een grotere autonomie in het werk. Een laatste aspect van autonomie betreft de beslissingsbevoegdheid. Er is meer autonomie, naarmate de ambtenaar meer zelf ruimte heeft om beslissingen te nemen. Bijvoorbeeld om regelingen te treffen. Alle drie aspecten zijn van belang bij een informele aanpak. Immers, het inplannen van telefoongesprekken –zeker bij lastige zaken- vraagt aandacht. Zelf kunnen bepalen hoe en wanneer dat gebeurt, biedt een sterker gevoel van controle. Ook het kiezen voor een bepaalde aanpak is van belang. Immers, zoals besproken in hoofdstuk 3 lenen niet alle zaken zich voor een informele aanpak. Indien de ambtenaar zelf deze afweging kan maken is ook de motivatie voor het gesprek doorgaans sterker dan wanneer anderen dit doen. Ook een grotere beslissingsbevoegdheid is belangrijk. Dit biedt immers de ambtenaar de gelegenheid direct en zelf een voorstel te doen voor een regeling. Autonomie op het werk blijkt uit vele studies in het algemeen een belangrijk kenmerk van gezond werk en leidt tot gezonde en hoge motivatie. Bij een grotere autonomie is de ambtenaar niet alleen meer gemotiveerd en competent maar een grotere



*Uit het pionieronderzoek blijkt dat medewerkers die bij aanvang van het project sceptisch zijn, ook na afloop minder gecommiteerd zijn dan medewerkers die al bij de start het project zinvol vinden.*

autonomie van de ambtenaar leidt er ook toe dat de burger meer tevreden is over de wijze waarop hij behandeld is gedurende het proces.

### Verandermanagement, weerstand en commitment van de ambtenaar

Voor het commitment van de ambtenaar is ook het verandermanagement van groot belang.<sup>25</sup> Hier zien we opnieuw 'klassiekers' uit de literatuur over verandermanagement: heldere doelstellingen en een goede communicatie, de kwaliteit van het verandermanagement en het betrekken van de medewerkers bij de verandering blijken van groot belang voor het commitment aan het einde van de pilot. De kwaliteit van de projectleider is essentieel, en met name of deze zorgvuldig en correct is in het informeren en betrekken van medewerkers en de te volgen stappen in het verandertraject (procedurele en interactionele rechtvaardigheid). Ook kenmerken van de medewerker zelf dragen bij aan het commitment. Vooral een positieve attitude ten aanzien van conflicten, een probleemoplossende houding en het gevoel competent en vaardig te zijn, zijn van groot belang.

Uit het pionieronderzoek blijkt dat medewerkers die bij aanvang van het project sceptisch zijn, ook na afloop minder gecommiteerd zijn dan medewerkers die al bij de start het project zinvol vinden. De bevindingen van deze analyses worden ondersteund door interviews met de betrokken projectleiders en medewerkers. Dit betekent overigens niet dat weerstand van medewerkers tegen de nieuwe manier van werken altijd negatieve gevolgen heeft voor het implementeren van de andere werkwijze. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat weerstand tegen verandering binnen organisaties, afhankelijk van de context, ook positieve effecten kan hebben.<sup>26</sup> Zeker bij aanvang van een verandering in organisaties is weerstand een normaal en gezond fenomeen. Immers, medewerkers willen overtuigd raken van nut en noodzaak van nieuwe methoden.

Ook is er vaak behoefte aan duidelijkheid wat de verandering nu voor de medewerkers betekent. In die zin kan weerstand ook een teken van betrokkenheid zijn. Als hierover het gesprek op een open manier wordt aangegaan, kan weerstand er bijvoorbeeld toe bijdragen dat:

1. men blijft praten over de verandering<sup>27</sup>
2. men betrokken is bij de verandering, er over nadenkt en mogelijk met betere ideeën komt<sup>28</sup>
3. de kwaliteit van de organisatorische besluitvorming versterkt en verbeterd wordt, rollen verduidelijkt worden en het commitment van de ambtenaar vergroot wordt om de besluitvorming te implementeren.<sup>29</sup>

Essentieel is wel, dat er een open gesprek plaatsvindt, tussen directie, projectleiders en betrokken medewerkers.

Een open gesprek betekent ook dat er sprake dient te zijn van normen waarbij dialoog wordt aangemoedigd en de uitkomst niet bij voorbaat vast staat. Bij een dergelijke houding spreken we van 'open conflictnormen'<sup>30</sup>; de norm in de organisatie is dat er open gesproken wordt over meningsverschillen, die mogen er zijn, als gezond worden gezien en uitgangspunt voor een dialoog zijn.<sup>31</sup> Kortom: weerstand bij medewerkers kan bijdragen aan de kwaliteit van de verandering, mits er sprake is van open conflictnormen in de organisatie. Dit is ook in het kader van het pioniertraject nader onderzocht. Een belangrijk criterium voor de kwaliteit van de informele aanpak is de tevredenheid van de burger over de behandeling van zijn of haar aanvraag, zienswijze of bezwaar. De analyses<sup>33</sup> tonen aan dat weerstand van medewerkers bij de aanvang van het project resulteert in een lagere tevredenheid van de burger wanneer er geen open conflictnormen zijn. Echter, wanneer medewerkers bij aanvang van het project weerstand ervaren en er sprake is van open conflictnormen, is de tevredenheid van de burger over de informele aanpak hoog.

Deze studie toont aan dat weerstand niet noodzakelijkerwijs een belemmering vormt voor de implementatie van de inzet van mediationvaardigheden. Integendeel, weerstand bij aanvang van de projecten kan resulteren in betere projecten, met een hogere tevredenheid van de burger over de informele behandeling van hun zaak. Wel is het voor het realiseren van succesvolle resultaten van belang dat het bestuursorgaan goed verandermanagement toepast en er sprake is van een organisatiecultuur die in geval van weerstand of conflicten openheid en interactie daarover als norm stelt en dus het gesprek aanmoedigt. Dit leidt tot grotere betrokkenheid van de medewerkers en veelal ook tot verdere procesverbeteringen waar zowel

burgers als medewerkers en organisatie de vruchten van plukken. Het stimuleren van open conflictnormen verdient zeker aandacht. Op dit punt was er sprake van aanzienlijke verschillen tussen de pioniers.

## Wat is het effect van training en ervaring van de ambtenaar?

### Training loont

Voor sommige medewerkers is het bellen met burgers en het voeren van een informeel gesprek een natuurlijk gegeven. Voor velen betekent het een geheel andere manier van werken. Waar men gewoon is schriftelijk te communiceren, wordt dit vervangen door telefonisch of persoonlijk contact, met alle onzekerheden en onvoorziene interacties die daarbij horen. Training is daarom een belangrijk onderdeel. De timing, lengte en kwaliteit van de genoten trainingen verschilt. In een afzonderlijke analyse is nagegaan wat het verband is tussen de waardering van de training door de ambtenaren en de beleving van de burger van de behandeling van hun zaak. Er blijkt een directe relatie te bestaan tussen de kwaliteit, timing en toepasbaarheid van de training zoals ervaren door de ambtenaar en waardering van de burger. De belangrijkste relaties zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Uit de tabel op de voorgaande pagina blijkt dat zowel de kwaliteit van de training, de timing en de toepasbaarheid ervan zoals ervaren door de ambtenaar, samengaan met een significant hogere waardering voor de informele aanpak door de burger. De behandeling van de zaak krijgt een hoger

**Tabel Waardering van de training door behandelend ambtenaar gerelateerd aan de tevredenheid van de burger over de behandeling van zijn zaak**

<b>De ambtenaar geeft aan dat: de kwaliteit van training goed was</b>	+ .26	burger ziet beter contact in de toekomst
	+ .26	burger geeft hoger rapportcijfer voor behandeling
<b>de timing van de training goed was</b>	+ .35	burger is meer tevreden over inzet ambtenaar
	+ .28	burger vindt dat hij meer met respect is behandeld
	+ .23	burger is meer tevreden met de uitkomst van de zaak
	+ .26	burger geeft hoger rapportcijfer voor behandeling
<b>de training goed op praktijk afgestemd was</b>	+ .24	burger is meer tevreden met de uitkomst van de zaak
	+ .27	burger ziet beter contact in de toekomst
	+ .37	burger geeft hoger rapportcijfer voor behandeling zaak

De waarden in de tabel zijn correlatiecoëfficiënten. Deze kunnen variëren van -1 tot 1. Naarmate de waarde groter is, is het verband sterker. Alle waarden zijn significant ( $p < .05$ ).

rapportcijfer, de burger verwacht een beter contact in de toekomst, is meer tevreden met de uitkomst van de zaak en vindt in hogere mate dat hij met respect is behandeld. Waardering voor de genoten training gaat ook samen met een sterker gevoel van competentie van de medewerker, meer vertrouwen in de werkwijze en een groter besef dat hij invloed heeft op de burger.

### Verschillen getrainde ambtenaren vs niet-getrainde ambtenaren

In het kader van het pionieronderzoek is nagegaan of er verschil is in attitude, gedrag en effectiviteit van ambtenaren ten gevolge van training. Daartoe is een analyse uitgevoerd waarbij houding en gedrag van ambtenaren op basis van de nulmeting en eindmeting en de resultaten van ambtenaren die wel een training volgden vergeleken zijn met de houding en het gedrag en de resultaten van ambtenaren die geen training hebben gevolgd. Na het volgen van een training blijkt doorlooptijd en ‘burger-tijdbesteding’ hoger dan in de zaken die door ambtenaren zonder training zijn behandeld. Ook zien we dat de burger van mening is met groter respect behandeld te zijn en heeft de burger meer vertrouwen in de uitkomsten wanneer de ambtenaar getraind is. Het directe contact met de burger (telefonisch of via een informeel overleg) kan voor de ambtenaar nieuwe situaties en daarmee ook onzekerheden met zich meebrengen.<sup>34</sup> In het kader van de reguliere formele procedure kon de ambtenaar immers nog zorgvuldig de verschillende hem bekende (voornamelijk schriftelijke) stappen doorlopen. De nieuwe informele aanpak leidt vanwege het directe contact met de burger vaak tot bepaalde (juridisch) procedurele vragen. In de trainingen mediationvaardigheden wordt daar over het algemeen aandacht aan besteed. Uit het pionieronderzoek blijkt dan ook dat de getrainde ambtenaren bijvoorbeeld significant minder geneigd zijn burgers te adviseren hun bezwaar in te trekken. Ook zijn zij minder geneigd om te antwoorden op vragen van de burger betreffende de ‘slagingskansen’ van zijn of haar bezwaar. Dit wijst erop dat de getrainde ambtenaar meer investeert in een zorgvuldige communicatie met de burger en uit de analyses blijkt dat dit ook zo wordt ervaren door de burger. Tot slot blijkt dat de getrainde ambtenaren zich meer competent voelen en vinden dat dit de standaard werkwijze moet worden. In het algemeen zijn zij meer tevreden over de nieuwe werkwijze dan de ambtenaren die geen training hebben gevolgd. Ambtenaren die een training hebben gevolgd zijn significant sterker van mening dat de verandering zinvol is, zijn meer in staat perspectief van de burger te nemen, hebben minder weerstand tegen de

*Ambtenaren die een training hebben gevolgd zijn significant sterker van mening dat verandering zinvol is*

veranderingen, zijn meer betrokken en hebben meer vertrouwen in de inzet van mediationvaardigheden. Opmerkelijk is ook dat zij minder werkdruk ervaren.

## Ervaring loont

Naarmate medewerkers meer ervaring opdoen met een informele en persoonlijke afhandeling van de zaken, groeit zowel tevredenheid als efficiency. Dit mag verwacht worden bij iedere verandering van werken, zo ook hier. Naarmate ambtenaren meer zaken afhandelen, zien we dat zowel doorlooptijd, afhandeltijd als burgertijdbesteding afnemen. Ook resulteert meer ervaring in positievere waardering van de burger. Dit is weergegeven in tabel 7.5.3. De burger geeft een hoger rapportcijfer voor de

behandeling van diens zaak en voelt zich met meer respect behandeld. Dit effect blijft ook aanwezig, als gecontroleerd wordt op de aard van de uitkomst van de zaak. Met andere woorden: ongeacht of de uitkomst gunstig is voor de burger, blijft de waardering hoger, indien de zaak wordt afgehandeld door een ambtenaar met meer ervaring. De efficiëntie neemt dus toe. Het oplossingspercentage neemt ook toe, naarmate er meer ervaring is. Echter, bij grote hoeveelheden zaken neemt dit oplossingspercentage weer af. Hierbij speelt mogelijk de aard van de zaken een rol.

Tenslotte, en weinig verrassend, blijkt dat ervaring sterk samenhangt met een positieve waardering van de nieuwe werkwijze. Op vele aspecten zijn ambtenaren (nog) enthousiaster over een proactieve en oplossingsgerichte werkwijze naarmate zij meer ervaring opdoen.

**Tabel Ervaring van de ambtenaar en tevredenheid burger met behandeling zaak**

Ervaring van de ambtenaar op grond van de hoeveelheid zaken die hij met de inzet van mediationvaardigheden heeft afgehandeld		
Efficiëntie	-.26	doorlooptijd
	-.18	afhandeltijd
	-.15	tijdsbesteding burger
Waardering burger	+ .17	burger heeft vertrouwen in de uitkomsten
	+ .15	burger vindt dat hij meer met respect is behandeld
	+ .10	burger geeft hoger rapportcijfer voor behandeling
Waardering ambtenaar	+ .20	deze verandering is zinvol
	+ .30	de nieuwe werkwijze moet de reguliere werkwijze worden
	+ .21	ik beschik over de benodigde vaardigheden voor deze werkwijze

De waarden in de tabel zijn correlatiecoëfficiënten. Deze kunnen variëren van -1 tot 1. Naarmate de waarde groter is, is het verband sterker. Een negatieve waarde betekent een negatief verband en is in rood weergegeven. Alle waarden zijn significant ( $p < .05$ ).

## Wat bepaalt de doorlooptijd van zaken?

De aard van de zaak bepaalt in belangrijke mate de doorlooptijd. Daarnaast zijn ook verschillende factoren op organisatieniveau relevant zoals ook volgt uit rapporten van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman<sup>35</sup>. Daarmee is echter niet alles gezegd. Uit het pioniertraject

bleekt dat ook de manier van werken van de ambtenaar invloed heeft op de doorlooptijden. Een afzonderlijke analyse is uitgevoerd voor de opgeloste zaken en voor de niet-opgeloste zaken. De resultaten zijn samengevat in de volgende twee tabellen.

**Tabel Wat bepaalt een snelle doorlooptijd bij opgeloste zaken?**

+.20	Forcerende conflictstijl ambtenaar
+.11	Ervaren invloed op burgers
+.15	Werkdruk
+.22	Effectieve teamleider
+.13	Rechtvaardige teamleider
+.22	Goede interdepartementale relaties
+.15	Betrokkenheid ambtenaar
+.17	Toewijding
+.20	Goed team klimaat
+.12	Goede training

De waarden in de tabel zijn correlatiecoëfficiënten. Deze kunnen variëren van -1 tot 1. Naarmate de waarde groter is, is het verband sterker. Alle waarden zijn significant ( $p < .05$ ).

**Tabel Wat bepaalt een snelle doorlooptijd bij niet-opgeloste zaken?**

+.18	Forcerende conflictstijl ambtenaar
+.22	Inzet van mijn competenties
-.41	Toegevend conflictstijl ambtenaar
-.18	Burnout

De waarden in de tabel zijn correlatiecoëfficiënten. Deze kunnen variëren van -1 tot 1. Naarmate de waarde groter is, is het verband sterker. Een negatieve waarde betekent een negatief verband en is in rood weergegeven. Alle waarden zijn significant ( $p < .05$ ).

Bovenstaande tabellen laten zien dat doorlooptijd van zaken blijkt samen te hangen met de werkbeleving van de ambtenaar en diens stijl van werken. Ambtenaren die meer forcerend zijn, realiseren een snellere doorlooptijd, terwijl toegevend ambtenaren meer tijd besteden bij zaken die niet opgelost raken in deze informele fase. Ook het gevoel van competentie van de ambtenaar draagt bij aan een snellere doorlooptijd, evenals ervaren werkdruk, betrokkenheid en een goede teamleider en support van collega's.

Vergelijken we de twee tabellen dan zien we diverse verschillen. Zo zien we dat een positieve relatie met de teamleider en een goed teamklimaat alleen bijdragen aan een vlotte doorlooptijd voor opgeloste zaken. Ook de toewijding en betrokkenheid van de ambtenaar dragen bij aan een snelle afhandeling van opgeloste zaken. Terwijl een burnout leidt tot een langere duur van de niet-opgeloste zaken. Bovenstaande maakt duidelijk dat de werkbeleving van de behandelend ambtenaar en diens stijl van werken direct samenhangen met een vlotte afhandeling van de

zaken. Aandacht voor zowel individuele werkbeleving als stijl van werken en onderlinge samenwerking zijn derhalve van groot belang voor een efficiënte afhandeling van bezwaren en het voorkomen hiervan in de primaire fase.

## Wat bepaalt het intrekkingspercentage?

Naast tevredenheid van de burger is ook het verminderen van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures voor bestuursorganen een belangrijke doelstelling. Het verminderen van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures is in het pioniertraject enerzijds gerealiseerd door maatregelen in de primaire fase waardoor bezwaren konden worden voorkomen en anderzijds door een informele behandeling van ontvangen bezwaren waardoor de burger in het overgrote deel van de gevallen besluit om zijn bezwaar in te trekken. Het aantal ingetrokken bezwaren en zienswijzen is een neveneffect van een zorgvuldige



informele behandeling van het bezwaar en mag nooit een doel op zich zijn.<sup>36</sup> De intrekking van het bezwaar kan diverse gronden hebben. Daarnaast volgt uit het pionieronderzoek dat de ene ambtenaar meer intrekkingen realiseert dan de ander. Verschillen betreffende het aantal intrekkingen van bezwaar hangen allereerst samen met het domein waar binnen mediationvaardigheden worden ingezet. Daarnaast blijkt het aantal intrekkingen van bezwaar sterk af te hangen van de motivatie, kwaliteiten en vaardigheden van de ambtenaren.

**Tabel Factoren van invloed op intrekkingspercentage per medewerker**

<b>Medewerker :</b>	+.21	medewerker is in staat perspectief burger te nemen
	+.27	medewerker voelt zich competent in conflicthantering
	+.25	medewerker geeft duidelijk consequenties omtrent de rechtsbescherming van de burger aan
	+.25	conflictstijl van medewerker gericht op compromis

De waarden in de tabel zijn correlatiecoëfficiënten. Deze kunnen variëren van -1 tot 1. Naarmate de waarde groter is, is het verband sterker. Alle waarden zijn significant ( $p < .05$ ).

Wanneer de ambtenaar in staat is het perspectief van de burger te nemen, zich competent voelt in conflicthantering en een compromisgerichte stijl van conflicthantering heeft, heeft dit een voorspellende waarde voor het succes. Belangrijk is ook dat de ambtenaar in staat is om aan de burger duidelijk de consequenties rondom zijn rechtsbescherming aan te geven. Dit draagt zichtbaar bij aan een hoger percentage intrekkingen van bezwaren.

## Kenmerken van succesvolle en minder succesvolle projecten

De resultaten van de pioniers zoals beschreven in hoofdstuk 4 en 5 zijn in meer of mindere mate te typeren als geslaagde projecten. Er zijn binnen het pioniertraject echter ook vijf pionierprojecten niet van de grond gekomen en een aantal projecten is nog niet erg succesvol geweest. Daarnaast is er ook is er een aantal pioniers dat zich goed en snel heeft ontwikkeld of zelfs excelleert. In deze paragraaf worden de pionierprojecten geclassificeerd in vier categorieën. Elke categorie projecten wordt vervolgens van een voorbeeld en een aantal kenmerken voorzien.

De pionierprojecten zijn in deze paragraaf onderverdeeld in de volgende categorieën:

**Categorie 1** betreft projecten die nog van de grond moeten komen en die beschikken over een organisatie die nog niet echt rijp is.

**Categorie 2** betreft beginnende projecten die doorgaans voorzichtig starten.

**Categorie 3** betreft projecten die zich vlot en goed ontwikkelen.

**Categorie 4** betreft projecten worden gekenmerkt als innovatieve en goed verankerde projecten.

### Categorie 1 projecten

Wanneer een pionier om wat voor reden dan ook uiteindelijk niet van start is gegaan binnen het onderzoek met de inzet van mediationvaardigheden valt de pionier in de categorie 1.

#### Interne afstemming en projectmanagement nodig voor succes

Bij een kleinere gemeente werkt een mediator die in het eigen werk binnen het domein Ruimtelijke Ordening mediationvaardigheden op kleine schaal, maar met succes, inzet. De ambtenaar wilde graag dat het werken met mediationvaardigheden verbreed wordt en besloot zich aan te melden voor het pioniertraject mediationvaardigheden van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het zou in eerste instantie gaan om een kleine pilot in het primaire proces. Niet

duidelijk was of deze ambtenaar als enige zou gaan participeren in het project. Er bleek weinig draagvlak op bestuurlijk niveau en evenmin bij het management en de collega's. Bovendien namen anderen in de gemeente initiatief voor een andere pilot, in de bezwaarfase. Vanaf dat moment ontstonden interne communicatieproblemen over deelname, rollen en verantwoordelijkheden en de wijze van projectmanagement. Al snel bleek dat geen van beide projecten van de grond kwamen. Medewerkers werden onvoldoende geïnformeerd en het aantal zaken voor de pilot was zeer beperkt. Participatie in het pioniertraject bleek niet langer zinvol.

Wat valt in het algemeen op aan deze categorie?

- *Verkeerde timing:* sommige aspirant-pioniers verkeerden in een beslissende fase van gemeentelijke herindeling, bij anderen was er geen bestuurlijk draagvlak te vinden vanwege andere grootschalige projecten.
- *Rijpheid voor pilot:* intern was weinig sprake van een open communicatie, voorbeeldgedrag bij conflicten en de normen voor conflictantering stonden vrij haaks op de principes van het werken met mediationvaardigheden.
- *Stammenstrijd:* intern ontstonden onenigheden over de rol en persoon van de projectleider dan wel in hoeverre samengewerkt zou worden met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- *Verandermotivatie laag:* bij een aantal aspiranten werd wellicht wat te gemakkelijk gedacht over het werken met mediationvaardigheden. 'Dit doen we er even bij.' Toen het onderzoek op stoom begon te raken ontstonden twijfels over de bereidheid de andere manier van werken gedegen te implementeren.
- *Organisatie:* sommige aspiranten hebben niet tijdig een plan van aanpak voor de eigen organisatie geschreven noch een visie ontwikkeld.

## Categorie 2 projecten

Wanneer een pionier wel van start is gegaan binnen het onderzoek maar er zorgen bestaan over de verdere levensvatbaarheid van de pilot, wordt deze getypeerd als categorie 2 project. Doorgaans heeft dit te maken met visie en condities binnen de organisatie.

### Kwetsbaar project

Bij een middelgrote gemeente wordt sinds eind 2007 gewerkt aan het inzetten van mediationvaardigheden bij bezwaar. De initiële projectleider is kort na het

zetten van de eerste stappen vertrokken. Dit betekende voor de drie medewerkers die de bezwaren behandelden dat ze er een lastige taak bij kregen: het managen van het project. Gedurende een vrij lange periode was er weinig aandacht voor het project vanwege alle andere taken en werkzaamheden. Een van de medewerkers is gegroeid naar de rol van projectleider maar heeft daar zeer beperkt gelegenheid voor gekregen. Dit werkt door in de aanpak en de doelen van de desbetreffende gemeente. Werken met mediationvaardigheden lijkt vooral te gaan om het geven van uitleg en is vooral gericht op wat de vakafdeling inhoudelijk vindt van het bezwaar. Daarnaast blijkt dat er in de beleving van de burger vrij veel fouten worden gemaakt in het primaire proces. Wanneer de inzet van mediationvaardigheden dan opnieuw leidt tot het zenden van informatie in plaats van het bieden van een luisterend oor en het meedenken ontstaat een defensieve indruk bij een aantal burgers. De vraag is in hoeverre de organisatie rijp is voor het inzetten van mediationvaardigheden. Daarnaast speelt ook de vraag welke visie ten grondslag ligt aan het project. De pilot is wel van de grond gekomen en wellicht geldt hier dat in de toekomst door voortschrijdend inzicht andere accenten zullen worden gelegd.

Deze categorie pioniers heeft gemeen dat de condities voor verandering zeer beperkt aanwezig zijn:

- *Gebrek aan tijd en middelen:* bij een aantal pioniers is er sprake van hoge werkdruk en achterstanden. De primaire processen zijn onvoldoende op orde. Medewerkers wordt daarmee de mogelijkheid ontnomen om de nieuwe vaardigheden eigen te maken in een prettige leeromgeving. Zeker wanneer er andere prioriteiten zijn kunnen medewerkers worden klemgezet.
- *Projectleider:* bij een aantal pioniers is de projectleider uitgevallen en dit heeft ernstige consequenties voor de aansturing en aanmoediging van medewerkers en borging van het project. De projectleider is sterpspeler en onontbeerlijk. Bij een andere pionier was er sprake van een 'opgelegde' rol bij de betreffende projectleider: de projectleider was zelf niet overtuigd van nut en noodzaak, en droeg dit over op de medewerkers.
- *Voldoende volume:* wanneer onvoldoende bezwaren zijn of deze drastisch afnemen, zakt het bestaansrecht van de pilot weg. Er zijn dan simpelweg te weinig bezwaarzaken waar mediationvaardigheden kunnen worden ingezet. Wanneer de slag richting het primair proces niet tijdig wordt gemaakt, is de pilot al uitgedoofd.
- *Eenmanszaak:* wanneer slechts één ambtenaar actief deelneemt aan de pilot is er weinig sprake van

*Bij een grote gemeente zijn sinds medio 2007 voorzichtige stappen gezet met het werken met mediationvaardigheden.*

continuïteit, structurele inzet en borging van het project. Deze manier van werken is te kwetsbaar.

- *Vaardigheden medewerkers:* werken met mediationvaardigheden vraagt om een andere houding en gedrag. Wanneer het werken met mediationvaardigheden vooral betekent het opnieuw 'zenden' van informatie gaat er iets mis. De reacties van burgers zijn dan navenant. Het doel van het inzetten van mediationvaardigheden is juist het samen met de burger bespreken wat er aan de hand is en vervolgens de beste aanpak van het probleem kiezen.

### Categorie 3 projecten

Een aantal pioniers is voorzichtig van start gegaan, en kent gedurende het project een duidelijk positieve evolutie. De potentie en intentie is daarbij aanwezig dit verder te verankeren en uit te breiden.

Bij een grote gemeente zijn sinds medio 2007 voorzichtige stappen gezet met het werken met mediationvaardigheden. Eerst door deelname aan een ander kleinschalig en kwalitatief onderzoek. Op dat moment bleek de tijd niet rijp om verder te gaan met de inzet van mediationvaardigheden ondanks vrij goede resultaten. Er bleken weerstanden onder een kleine groep medewerkers die het nut en de noodzaak er niet van inzagen en wellicht ook een voorkeur hadden voor het traditionele werk. Toen eind 2008 de kans zich voordeed om opnieuw deel te nemen aan een onderzoek, ditmaal het pioniertraject van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was er meer enthousiasme. Een nieuwe projectleider deed zijn intrede en betrok het management van de afdeling en tevens de bestuurlijke top. Daarnaast formeerde de projectleider vanuit twee teams een groep enthousiaste medewerkers die getraind werden op de inzet van mediationvaardigheden. Daaraan voorafgaand werd een helder projectplan opgesteld en werden basisafspraken gemaakt binnen de eigen afdeling alsook met betreffende vakafdelingen. De aanhouder wint: dit keer was wederom al snel sprake van een succesvolle inzet met het verschil dat de medewerkers dit maal enthousiast en geëngageerd zijn aan deze andere manier van werken. Succes wordt gedeeld en er is sprake van teamwork. Wel zijn er gezien de omvang van deze gemeente bijzondere aandachtspunten en dat gaat veelal over de verbreding van de vaardigheden en de borging van de aanpak. Ook praktische zaken zoals het opvragen van bepaalde dossiers verloopt via veel schijven en kost relatief veel tijd.

Wat valt in het algemeen op aan deze categorie pioniers?

- *Gedreven projectleider*: veel van deze projectleiders beschikken over enthousiasme, motivatie en drive en daarmee genereren ze een spin-off effect op medewerkers. Wel is het zaak dat de projectleider gericht is op samenwerking in plaats van solo. Kortom: een teamspeler en geen 'eilandbewoner'.
- *De aanhouder wint*: zeker bij de grotere pioniers is er vrij veel tijd, energie en aandacht gaan zitten in de voorbereiding: hoe pakken we dit aan? Niet alleen voor het creëren van draagvlak op drie niveaus maar ook om afspraken te maken over bepaalde (administratieve) processen. Uiteindelijk betaalt deze voorbereiding zich terug in een succesvolle aanpak. Zeker wanneer op een gegeven moment een groepje enthousiaste ambtenaren alvast start en resultaat boekt.
- *Ervaring*: een aantal van deze pioniers waren geen 'absolute beginners' maar hadden al de nodige ervaring met mediationvaardigheden. Zij tonen aan dat de vaardigheden verdiept kunnen worden en na verloop van tijd resultaten beter worden: een stijgende lijn. Bij hen is geen sprake van een pilot maar van een standaard werkwijze.
- *Creativiteit*: bij een aantal van deze pioniers was niet vanaf het prille begin sprake van een succesvolle pilot. Bij aanvang was er sprake van misverstanden, weerstanden en onvoldoende tijd en ruimte. Bij een aantal pioniers is regelmatig een stapje terug gedaan om te reflecteren op de gang van zaken om vervolgens de draad weer op te pakken middels een andere strategie.
- *Voorzichtige uitrol*: deze pioniers starten met een afgebakend terrein. Gaandeweg ziet men mogelijkheden ook in andere processen en domeinen aan de slag te gaan. De ervaringen bij bezwaar waar ook vakambtenaren een belangrijke rol hebben, leiden ertoe dat mediationvaardigheden ook in het primaire proces worden ingezet.

## Categorie 4 projecten

Een aantal projecten kan getypeerd worden als voorbeeldprojecten of koplopers; er worden zeer goede resultaten geboekt en het project laat een bijzonder positieve ontwikkeling zien. Externen of collega's gaan graag te rade bij deze projecten voor inspiratie en advies.

Bij een middelgrote gemeente wordt sinds eind 2006 gewerkt met mediationvaardigheden. 'Bottom up beginnen zonder ingewikkelde toestanden.' Ze zijn begonnen bij bezwaarbehandeling en hebben vervolgens met succes de slag naar het primaire proces gemaakt. Deze pionier is leading wat betreft inzichten en innovaties en daarmee een veel aangezochte inspiratiebron voor anderen. Wat opvalt is de intrinsieke motivatie en enthousiasme voor de aanpak. De projectleider is meer dan in staat gebleken de organisatie in positieve zin te laten bewegen en gemeentebreed het werken met mediationvaardigheden blijvend op de kaart te zetten. Dit geldt voor alle niveaus. Zo is een wethouder actief portefeuillehouder en ambassadeur, opent de gemeentesecretaris elke training, wordt binnen de interne academie voor medewerkers een opleiding mediationvaardigheden aangeboden en misschien wel het meest bijzonder is de afdelingsoverstijgende aanpak. Dit houdt in dat wanneer een zienswijze rondom Bouw- en Woningtoezicht binnenkomt standaard een procesbegeleider vanuit een andere afdeling komt zoals Milieu. De procesbegeleiders zijn geformeerd binnen een pool.

Hierdoor is daadwerkelijk sprake van een gemeentebrede samenwerking die maakt dat op de breedst mogelijke manier geleerd kan worden van een zaak. Daarnaast is er veel aandacht voor het zuiver houden van rollen om te voorkomen dat verstrengeling van inhoud met proces kan optreden. Het maakt dat de procesbegeleider open, eerlijk en nieuwsgierig in het proces kan stappen en vanuit een frisse invalshoek naar het probleem en de aanpak daarvan kan kijken. Inhoudelijk blijven de betrokken afdeling en burgers uiteraard zelf verantwoordelijk. Deze pionier blijft bezig met vernieuwing en zoeken naar nieuwe grenzen. Mediationvaardigheden is hier een vliegwieltje geworden van een lerende organisatie.

Wat valt in het algemeen op aan deze categorie pioniers?

- *Projectleider*: bij deze pioniers zijn intrinsiek gemotiveerde projectleiders aan de slag gegaan met mediationvaardigheden. Ze zijn overtuigend en in staat de organisatie in beweging te krijgen en warm te laten lopen voor deze aanpak. Ze laten voorbeeldgedrag zien als het aankomt op problemen, communicatie en dienstverlening. Daarnaast hebben zij vooral sterk intern verbanden gezocht en geïnvesteerd in samenwerking die veelal afdelingsoverstijgend was.
- *Professionaliteit*: de meeste van deze pilots werden van begin tot eind van duidelijke kaders voorzien door middel van het hebben van een gezamenlijk gedeelde en duidelijke visie verdisconteerd in heldere plannen en processen. Daarnaast bleef het mogelijk om ook flexibel in te spelen op bijzondere situaties en uitzonderingen.
- *Vaardigheden medewerkers*: de teams bestaan hier uit ambtenaren die beter zijn geworden in het werken met mediationvaardigheden door trainingen, begeleiding vanuit het projectteam en elkaar (werken in koppels) en intervisie.
- *Ruimte geven*: medewerkers die nog niet klaar waren voor deelname aan de pilot kregen ruimte om hun eigen tempo te bepalen. Veelal waren er mogelijkheden om middels coaching on the job alsnog te participeren. Deze projecten zijn aan de slag gegaan met de medewerkers die enthousiast waren en het is gelukt anderen in de 'sliptestream' mee te nemen.
- *Weerstand overwonnen*: bijna bij elk pionierproject is er op een bepaald moment sprake geweest van weerstand uit de organisatie. Deze pioniers zijn effectief en pro-actief omgegaan met de weerstand en zijn vervolgens gaan groeien en hebben successen geboekt.
- *Aandacht en zorg pilot*: deze pioniers beseffen dat de pilot onderhoud kost en dat er regelmatig een 'boost' moet worden gegeven aan medewerkers, management en bestuur. Communiceren over de stand van zaken in verschillende gremia, het uitdragen van de resultaten en vooral het vieren van elk succes.
- *Innovatie*: deze pioniers zorgen voor spraakmakende innovaties op het terrein van het werken met mediationvaardigheden. Onder hen waren de eersten die de sprong waagden naar het primair proces en fiscale zaken zoals de WOZ. Zij zijn ware pioniers als het aankomt op het zoeken naar nieuwe mogelijkheden voor het werken met mediationvaardigheden.

## Conclusies

Het succesvol implementeren van projecten op het gebied van de informele aanpak van klachten en bezwaren vraagt om aandacht en een investering op de volgende vijf hoofdfactoren:

1. Organisatie: visie, draagvlak, eenduidig beleid, ruimte scheppen
2. Projectontwerp: beperkt beginnen en groeien
3. Projectleider: gemotiveerd, inhoudelijk deskundig en vooral verbindend leiderschap
4. Verandermanagement: heldere visie, communicatie en participatie en ruimte om te leren en te experimenteren
5. Medewerkers: gemotiveerd, bekwaam, probleemoplossend.

De sleutel tot het realiseren van succesvolle uitkomsten ligt essentieel bij de medewerker. Diens houding, gedrag en competenties zijn doorslaggevend voor goede resultaten op het gebied van de tevredenheid van de burger, de doorlooptijd en het aantal intrekkingen van bezwaren of de realisatie van oplossingen in het primaire proces. Vanuit de organisatie vraagt dit om goed verandermanagement en training van de betrokken ambtenaren. Goed verandermanagement, training en ervaring dragen bij aan de motivatie en het commitment van de ambtenaar maar leiden ook tot een hogere tevredenheid bij de burger, een betere doorlooptijd en een hoger intrekkingpercentage van bezwaren en zienswijzen. Het aantal ingetrokken bezwaren en zienswijzen is een neveneffect van een zorgvuldige informele behandeling van het bezwaar of de zienswijze en kan wat goede resultaten op dit vlak betreft daar duidelijk aan worden gerelateerd.





## 4. Conclusies en aanbevelingen

### Conclusies

- 1 Een informele aanpak van aanvragen, zienswijzen, klachten en bezwaren sluit in het overgrote deel van de gevallen beter aan bij de behoeften van burgers gedurende deze procedures, kan onnodige escalatie voorkomen, bespaart kosten, vergroot de tevredenheid van de burger en van de ambtenaar en vergroot het vertrouwen van de burger in de overheid. Als gevolg hiervan brengt behoorlijk bestuur met zich mee dat bestuursorganen ingeval van (potentiële) conflicten met burgers en bedrijven de mogelijkheden onderzoeken om deze informeel te behandelen. Behoorlijk bestuur brengt ook met zich mee dat bestuursorganen de primaire fase van besluitvorming zo inrichten dat een informeel overleg met de burger mogelijk is, indien er aanwijzingen zijn dat het voorgenomen besluit tot conflicten leidt.
- 2 In gemiddeld 50%- 60% van de gevallen gaat de voorkeur van de burger uit naar een informele behandeling van zijn aanvraag, zienswijze of bezwaar.
- 3 De inzet van mediationvaardigheden loont. Burgers gaven gedurende het pioniertraject aan de informele aanpak van bezwaren met gemiddeld een 7,2 te waarderen (een toename van ruim 40%). De inzet van mediationvaardigheden leidt gemiddeld in 50% tot 60% van de gevallen tot een intrekking van het bezwaar. De bruto doorlooptijd van een bezwaar vermindert met gemiddeld 37% ten opzichte van de maximale wettelijke behandeltermijn op grond van de Awb en 21% ten opzichte van de reguliere behandeltermijn. De inzet van mediationvaardigheden wordt door de betrokken ambtenaar (in bezwaar) gemiddeld met een 7,8 gewaardeerd. In verhouding tot de reguliere bezwaarprocedure levert een informele aanpak van bezwaren een efficiencywinst ten aanzien van de afhandeltijd op van gemiddeld 26%. Een informele aanpak van bezwaren levert de overheid een kostenbesparing op van gemiddeld 20%.<sup>37</sup>
- 4 Een informele aanpak werkt conflictoplossend. Dit in contrast tot de reguliere (formele) Awb-procedure die door juridisering juist bij kan dragen aan de escalatie van het onderliggende conflict. De resultaten van de pioniers
- 5 laten zien dat de burger, ook in die gevallen waarin hij niet tevreden is over de uitkomst van de procedure, wel tevreden is over de procedure en bejegening en daardoor meer vertrouwen heeft in contact met de overheid in de toekomst (op alle punten ruim voldoende rapportcijfers gemiddeld boven 7,0). Deze waardering vormt een duidelijk contrast tot de waardering van burgers van de formele behandeling van bezwaren met zowel een positieve als negatieve uitkomst (nl een zeer laag rapportcijfer van 4,8). Juist bij negatieve beslissingen is de betekenis van een behoorlijke behandeling voor de burger groot voor de aanvaarding van de negatieve beslissing en leidt dit in zowel het primaire proces als in de bezwaarfase tot een afname van het aantal procedures.
- 5 Proactief en oplossingsgericht werken kan succesvol worden ingezet op alle onderzochte domeinen. Wel vragen verschillende typen zaken om verschil in werkwijze, beschikbare tijd en aanpak. De informele aanpak dient dus altijd op maat ontwikkeld en ingevoerd te worden.
- 6 Het invoeren van deze projecten vraagt aanzienlijke inspanningen van de organisatie en van de betrokken medewerkers. Ook vraagt het om nieuwe vormen van samenwerking binnen afdelingen en tussen afdelingen (bijvoorbeeld vakafdelingen en bezwaar/beroep). Veel projectleiders blijken te optimistisch over de snelheid waarmee zij een pilotproject kunnen opzetten en uitvoeren.
- 7 De sleutel tot succesvolle uitkomsten ligt essentieel bij de medewerker. Diens attitude en competenties zijn doorslaggevend. Betrekken van medewerkers in het vernieuwingsproces is daarmee van groot belang. Ook investering in voldoende scholing en training van vaardigheden draagt direct bij aan groter draagvlak en vertrouwen bij ambtenaren, zorgvuldiger optreden, betere resultaten en hogere waardering door de burger.
- 8 Er is veel expertise binnen bestuursorganen, waar inmiddels jarenlange ervaring is opgedaan met informele conflictoplossing. Het borgen van deze kennis is van



groot belang. Zowel binnen de organisatie zelf, als bij koepelorganisaties en op landelijk niveau.

- 9 Landelijke coördinatie en ondersteuning van initiatieven is van groot belang om zowel tot een brede landelijke uitrol als een zorgvuldige toepassing te komen. De coördinatie en ondersteuning dient met name gericht te zijn op (a) het motiveren voor toepassing van een informele werkwijze; (b) het bieden van een kennisplatform (uitwisseling van bestpractices); (c) het faciliteren van leren middels diverse tools en modules; (d) het bevorderen van kennisontwikkeling, o.a. middels onderzoek en publicaties (e) monitoring en borging van kwaliteit (o.a. rechtszekerheid en behoorlijkheid).
- 11 Het verder opvolgen van de inzet en effecten door middel van onderzoek is sterk aan te bevelen, om zo de ontwikkeling en het delen van kennis te bevorderen, professionaliteit verder te versterken en bij te dragen aan voortgaande organisatieontwikkeling. Thema's die nader onderzoek vragen zijn o.a. de mogelijkheden en effecten van invoering van een informele aanpak in het primaire proces zijn:
  - de mogelijkheden en effecten bij de grote uitvoeringsorganisaties en de bijbehorende wijze van implementatie,
  - de effecten op langere termijn van een informele aanpak voor zowel burgers, organisatieprocessen, als medewerkers,
  - de meest geschikte wijze waarop institutionalisering plaats kan vinden, zodat de nieuwe werkwijze deel gaat uitmaken van de reguliere werkprocessen.
- 5 Zorg voor een landelijke coördinatie van initiatieven, zodat de visie op pro-actief en oplossingsgericht conflictmanagement gezamenlijk verder ontwikkeld wordt en kennis en ervaring en best practices gedeeld worden. Stimuleer hiertoe geregeld overleg binnen de rijksoverheid, zelfstandige bestuursorganen, provincies en gemeenten.
- 6 Zorg voor een centrale borging van kennis en informatie, en bevorder verspreiding van kennis en ervaringen op dit gebied. Maak hierbij gebruik van bestaande kennisinstituten binnen de diverse overheden.
- 7 Ondersteun netwerkontwikkeling, zodat er uitwisseling van vragen, ideeën en ervaringen plaats kan vinden op verschillende niveaus (bestuurlijk en professioneel).
- 8 Bevorder kennisontwikkeling over condities van invoering van methoden van pro-actief en oplossingsgericht werken door de overheid, zowel inhoudelijk (welke methodieken werken het beste) als veranderkundig (hoe worden deze het meest effectief en efficiënt ingevoerd).
- 9 Initieer onderzoek naar de effecten van een informele aanpak op langere termijn en naar geschikte manieren waarop institutionalisering van een informele aanpak plaats kan vinden, zodat deze nieuwe werkwijze deel gaat uitmaken van de reguliere werkprocessen.
- 10 Ontwikkel competentieprofielen van ambtenaren waarin ook communicatieve vaardigheden en oplossingsgerichtheid centraal staan. Dit zowel voor ambtenaren in het primaire proces, als voor ambtenaren van afdelingen juridische zaken/ bezwaar en beroep.

## Aanbevelingen

- 1 Stimuleer een proactief en oplossingsgericht conflictmanagement van bestuursorganen in Nederland, zowel op lokaal, provinciaal als landelijk niveau.
- 2 Bevorder dat bestuursorganen ingeval van (potentiële) conflicten met burgers of bedrijven de mogelijkheden om deze informeel te behandelen onderzoeken.
- 3 Bevorder dat bestuursorganen de primaire fase van besluitvorming zo inrichten dat een informeel overleg met de burger mogelijk is, indien er aanwijzingen zijn dat het voorgenomen besluit tot conflicten leidt.
- 4 Informeer zowel bestuurders als betrokken professionals over de mogelijkheden die een informeel contact met burgers biedt, zowel in bezwaarfase als in het primaire besluitvormingsproces.

## Verwijzingen

- <sup>1</sup>. Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening, 1-meting, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door TNS NIPO, 2009.
- <sup>3</sup>. Raming landelijk aantal bezwaarprocedures en reductiepotentieel op grond van een informele aanpak door Sira consulting bv ten behoeve van de Heroverwegingen openbaar bestuur 2010.
- <sup>4</sup>. Deze zaken zijn niet als een domein te duiden maar betreffen een restgroep van 28 zaken.
- <sup>5</sup>. Een luisterend oor: over de inzet van mediationvaardigheden, Ministerie van BZK, 2008.
- <sup>6</sup>. Eindrapportage Mediationvaardigheden bij de overheid en administratieve lastenvermindering, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door het NMI, 2008
- <sup>7</sup>. Gebruik is gemaakt van ANOVA-toetsen binnen SPSS.
- <sup>8</sup>. De categorie 'overig' betreft een niet homogene groep van zaken en is daarom niet te kwalificeren als domein. Voor deze categorie is in deze tabel daarom het de uitkomst ook niet onderverdeeld naar de vier gehanteerde categorieën.
- <sup>9</sup>. Zie ook hoofdstuk 2 en 7 uit Prettig contact met de overheid, praktische handreiking voor de inzet van mediationvaardigheden, Ministerie BZK, 2010
- <sup>10</sup>. Een luisterend oor, over de inzet van mediationvaardigheden, Ministerie van BZK, 2008 & Eindrapportage Mediationvaardigheden bij de overheid en administratieve lastenvermindering, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door het NMI, 2008.
- <sup>11</sup>. Zie o.a. Cummings, T & Worley, C. (2008) Organizational Development and Change. Thomson Business Press
- <sup>12</sup>. Voor deze analyses zijn zowel kwalitatieve methodieken (observaties, individuele gesprekken en groepsgesprekken) als kwantitatieve methoden (harde metingen en vragenlijsten) gebruikt en gecombineerd. De kwantitatieve gegevens zijn verwerkt in Excel. Vervolgens is voor de analyses gebruik gemaakt van SPSS voor statistische analyses. Verantwoording van de gekozen metingen is gedaan in hoofdstuk 2. Er zijn alleen betrouwbare en valide instrumenten opgenomen. Vervolgens is gebruik gemaakt van zowel multi-variate variantie analyses, als correlatie- en (multi-level) regressieanalyses. Indien er in dit rapport sprake is van significante relaties, wordt een kansniveau van minimaal .05 aangehouden.
- <sup>13</sup>. Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening, 1-meting, in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door TNS NIPO, 2009.
- <sup>14</sup>. De distributieverechtvaardigheid heeft betrekking op de rechtvaardigheid van de uitkomst van de procedure terwijl de procedurerechtvaardigheid laat zien wat burgers van belang achten bij (rechts)procedures ongeacht de uitkomst van de procedure.
- <sup>15</sup>. Laemers, M.T.A.B. e.a. (2007) Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger Den Haag: WODC, & Brenninkmeijer, A.F.M. (2009) Een eerlijk proces, NJB 1603.
- <sup>16</sup>. M.T.A.B. Laemers e.a. Awb procedures vanuit het gezichtspunt van de burger, Den Haag: WODC, 2007
- <sup>17</sup>. idem.
- <sup>18</sup>. Sanders, K.H. (1999) De heroverweging getoetst: een onderzoek naar het functioneren van bezwaarschriftprocedures. Deventer: Kluwer; Montfoort, A.J.G.M. van & Tromp, G.H.M. (2000) Alleen tevreden met resultaat? Ervaringen van burgers met de provinciale bezwaarschriftprocedure. Beleidswetenschap nr. 4
- <sup>19</sup>. O.a. T.R. Tyler en E.A Lind (2001), Procedural Justice in: J. Sanders en V. Lee Hamilton, Handbook of Justice Research in Law, Kluwer Academic-Plenum Publishers, New York, Boston, Dordrecht, London, Moscow, 2001., p. 75 en Laemers, M.T.A.B. e.a. Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger, Den Haag: WODC, 2007.
- <sup>20</sup>. M.T.A.B. e.a. (2007) Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger, Den Haag: WODC.
- <sup>22</sup>. M.T.A.B. e.a. Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger, Den Haag: WODC, 2007 & Brenninkmeijer, A.F.M. (2009) Een eerlijk proces, NJB, 1603
- <sup>23</sup>. Zie voor een bespreking hiervan Brenninkmeijer, A.F.M. (2009) Een eerlijk proces, NJB, 1603
- <sup>24</sup>. Formele klacht- en bezwaarprocedures worden gemiddeld met een 4,8 gewaardeerd (Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening, 1-meting, TNS NIPO, 2009). Informele procedures worden daarentegen gemiddeld met een 7,2 gewaardeerd (zie hoofdstuk 4).
- <sup>25</sup>. Zie ook hoofdstuk 2 en 7 uit Euwema, M.C., Van der Velden, L., Koetsenruijter C. Prettig contact met de overheid, praktische handreiking voor het inzetten van mediationvaardigheden, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.
- <sup>26</sup>. Ford, J. D., Ford, L. W., D'Amelio, A. 2008. Resistance to Change: The Rest of the Story. Academy of Management Review. Vol. 33, no. 2: 362-377. Jaffee, D. (2008). Conflict at Work Throughout the History of Organizations. In C. K. W. D. Dreu & M. J. Gelfand (Eds.), The psychology of Conflict and Conflict Management in Organizations (pp. 55-80). New York: Lawrence Erlbaum. De Wit, F., Greer, L.L., & Jehn, K.A. (2010) A meta-analysis of the relationships between diversity, conflict, and team performance. Jehn, K.A., (1997) A qualitative analysis of conflict types and dimensions in organizational groups. Administrative Science Quarterly, 530-57.
- <sup>27</sup>. "Existence Value of Resistance"
- <sup>28</sup>. "Engagement Value of Resistance"
- <sup>29</sup>. "Strengthening Value of Resistance"
- <sup>30</sup>. Een organisatiecultuur die in geval van weerstand of conflicten openheid en interactie daarover mogelijk maakt en zelfs aanmoedigt.
- <sup>31</sup>. Jehn, K.A., Greer, L.L., Levine, S., & Szulanski, G. (2008). The effects of conflict types, dimensions, and emergent states on group outcomes. Group Decision and Negotiation, 17, 465-495.

- <sup>33</sup> Er is gebruik gemaakt van zgn multi-level analyses, en variantie-analyses. Alle hier gerapporteerde effecten zijn significant op tenminste  $p < .05$  niveau.
- <sup>34</sup> Zie hoofdstuk 6 “Prettig contact met de overheid, praktische handreiking voor de inzet van mediationvaardigheden. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2010.
- <sup>35</sup> Beslistermijnen. Waar blijft de tijd? Terugblik 2009 De Algemene Rekenkamer 26 maart 2009 Den Haag & Behandeling burgerbrieven kan behoorlijker. De Nationale ombudsman 4 november 2008.
- <sup>36</sup> Zie ook hoofdstuk 6 uit Prettig contact met de overheid, een praktische handreiking voor de inzet van mediationvaardigheden. Ministerie van BZK, 2010.
- <sup>37</sup> De kostenbesparing in het kader van een verminderd beroep op de externe hoorcommissies of beroepsprocedures zijn hierbij niet meegerekend.



*Dit is een uitgave van:*

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Programmadirectie Dienstverlening Regeldruk en  
Informatiebeleid

Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

E-mail: [postbus.mediationvaardigheden@minbzk.nl](mailto:postbus.mediationvaardigheden@minbzk.nl)

© Oktober 2010 | ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

